

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO



**LA OSCE Y SU CONCEPCION DE LA SEGURIDAD. LA
CONVERGENCIA DE
LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EUROPEAS Y
DE LA OSCE EN
TORNO A UNA CONCEPCION COMUN DE LA
SEGURIDAD.**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Antonio Rafael RUBIO PLO.

Madrid, 2008

• ISBN: 978-84-692-5063-1

LA OSCE Y SU CONCEPCION DE LA SEGURIDAD. LA CONVERGENCIA DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EUROPEAS Y DE LA OSCE EN TORNO A UNA CONCEPCION COMUN DE LA SEGURIDAD.

Antonio Rafael RUBIO PLO.

Capítulo primero

ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS CONCEPCIONES SOBRE LA SEGURIDAD EN EUROPA DESDE EL SISTEMA DE WESTFALIA A LA EPOCA DE LA GUERRA FRIA. EVOLUCION HISTORICA DE LA OSCE DESDE LA CONFERENCIA DE HELSINKI(1973-75)HASTA EL CONSEJO MINISTERIAL DE MADRID (2007)

Capítulo segundo

ESTRUCTURAS E INSTITUCIONES DE LA OSCE. ANÁLISIS DE LA NATURALEZAJURIDICA DE LA OSCE Y SUS DECISIONES.

Capítulo tercero

PRINCIPIOS EN QUE SE BASA LA CONCEPCION DE LA SEGURIDAD DE LA OSCE (I). El principio de globalidad o de integridad: La dimensión humana

Capítulo cuarto

PRINCIPIOS EN QUE SE BASA LA CONCEPCION DE LA SEGURIDAD DE LA OSCE (II). El principio de globalidad o de integridad: La dimensión político-militar. La dimensión económica y medioambiental

Capítulo quinto

PRINCIPIOS EN QUE SE BASA LA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD DE LA OSCE (III): El principio de indivisibilidad. El principio de cooperación.

Capítulo sexto

LA CONVERGENCIA DE LA OTAN Y LA UE CON LA OSCE EN UNA CONCEPCIÓN COMÚN DE LA SEGURIDAD

CONCLUSIONES

ANEXOS: Documentos de la OSCE

INTRODUCCIÓN

El eje conductor del presente trabajo se llama *seguridad*. En la trayectoria histórica de muchos Estados, la seguridad ha ido aparejada en no pocas ocasiones a los conceptos de hegemonía o de equilibrio, que reflejan una idea de la seguridad que dista mucho de haber desaparecido, sobre todo en los ámbitos extraeuropeos. Pese a todo, estos dos pilares de la *Realpolitik* no representan una contribución eficaz a la paz y la seguridad internacionales. La seguridad no puede ser disociada de la paz. Una paz sin seguridad o una seguridad sin paz son generadoras de inestabilidad tanto en la esfera interna como en la internacional. Por lo demás, cuando la paz y la seguridad no van asociadas, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales brillan por su ausencia. Triunfa entonces la razón de Estado, eterna compañera de la realidad internacional y europea en los últimos siglos. Quizás por esto la experiencia histórica aconsejara también a los padres fundadores de la Sociedad de Naciones y de las Naciones Unidas, las dos grandes organizaciones de ámbito universal nacidas en el siglo XX, el no separar la noción de paz de la de seguridad. Así quedó plasmado en los respectivos Pacto y Carta de las dos organizaciones¹. Por lo demás, queremos expresar nuestra sintonía con el espíritu de las labores investigadoras del profesor A. Truyol Serra, pues en este trabajo confluyen en ocasiones los límites, por lo demás imprecisos, de la doctrina del Derecho Internacional y de la literatura consagrada a la organización internacional, asociada más particularmente a la idea de paz².

El sujeto central de este estudio es la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Se aborda desde la perspectiva de la exposición y análisis de los principios que, a nuestro juicio y tras un examen de sus principales documentos básicos, informan su concepción de la seguridad. No es casualidad que dicha concepción guarde relación con principios de ámbito universal, pues toda seguridad basada en la cooperación ha de tener como punto indiscutible de referencia a las Naciones Unidas, tanto en su papel representativo de la legalidad internacional como en los propósitos que informan su actuación, en particular “el mantenimiento de la paz y la seguridad

¹ En el preámbulo del Pacto de la Sociedad de Naciones aparece el propósito de “*fomentar la cooperación entre las naciones y garantizar la paz y la seguridad*”. Por su parte, las referencias de la Carta de las Naciones Unidas al binomio *paz y seguridad* son mucho más abundantes (preámbulo, arts.1º.1, 2º.3, 2º.6, 11.1, 11.2, 11.3, 12.2., 15.1, 23.1, 24.1, 26, 33.1, 34, 37.2, 39, 42, 43.1, 47.1, 48.1, 51, 52.1, 54, 73c), 76ª), 84 y 106).

² Vid. TRUYOL SERRA, A.: *Historia del Derecho Internacional Público*, Madrid, 1998, p. 145.

internacionales” (art.1.1 de la Carta). A título de ejemplo, cabe señalar que en el Acta Final de Helsinki quedó expresada no sólo la relación existente entre la paz y la seguridad sino también la de éstas con la justicia (Preámbulo y Principios V y IX del Decálogo de Helsinki). Una referencia que está en sintonía con el Preámbulo del Pacto de la Sociedad de Naciones o el art. 2.3 de la Carta de las Naciones Unidas, en los que también está presente la vinculación de la justicia con la paz y la seguridad. Por lo demás, el llamado proceso de Helsinki, ligado al Acta adoptada en 1975, tendría necesariamente que apostar por un nuevo planteamiento en materia de seguridad. Se inscribió en el contexto de la distensión, lo que se traduciría en la búsqueda de una seguridad no por la confrontación sino por la cooperación entre dos bloques de Estados antagónicos.

Sin embargo, en la historia del continente europeo ha sido frecuente el recurso de buscar la propia seguridad a expensas de otros Estados³ por medio de aventuras bélicas expansionistas, arbitrarios repartos de territorios o imposición de esferas de influencia. De ahí que en el primer capítulo nos haya parecido oportuno exponer en un apretado recorrido histórico cuáles han sido a *grosso modo* las concepciones dominantes de la seguridad, y en definitiva de la paz, desde el sistema de Westfalia hasta la época de la guerra fría. Se insertan sobre todo, algunos ejemplos de voces discordantes que se atrevieron a cuestionar lo que A. Truyol Serra llamaba “la tendencia centrífuga de las soberanías preocupadas por sus intereses particulares”⁴. Comprenderemos así que el nacimiento de la OSCE obedece a una necesidad histórica apremiante para el continente europeo tras los horrores de la II Guerra Mundial: la de la cooperación como presupuesto indispensable para la paz y la seguridad entre los Estados. Se trata de la misma necesidad que anteriormente y a escala universal fundamentó la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Idénticos planteamientos informaron a una escala regional más reducida el nacimiento del Consejo de Europa o el de las Comunidades Europeas.

La exposición y análisis de los orígenes y la evolución histórica de la OSCE hasta el Consejo Ministerial de Madrid (2007), deja paso en el capítulo segundo a la presentación de sus estructuras e instituciones, creadas a partir de un proceso de institucionalización que arranca de la Carta de París (1990) y que dista de estar concluido. Se trata de un requisito obligado para a continuación proceder al análisis de la naturaleza jurídica de la OSCE. La conclusión es que, pese a su denominación, la OSCE no es una organización internacional *de iure* aunque existan elementos para considerar que lo es *de facto*. Finaliza el segundo capítulo con algunas reflexiones sobre la naturaleza de las decisiones de la OSCE. Esta institución es un significativo ejemplo, entre otros muchos, de la progresiva importancia y cada vez más extendido uso del llamado *soft law* en la práctica de los Estados y las organizaciones internacionales.

³ La OSCE insiste precisamente en lo contrario al establecer que “(Los Estados participantes) no reforzarán su seguridad a expensas de otros Estados” (párrafo 3 del Código de Conducta de la OSCE sobre los aspectos político-militares de la seguridad).

⁴ Vid. TRUYOL SERRA, A.: *La sociedad internacional*, Madrid, 1992, p. 32.

En el capítulo tercero, y tras efectuar algunas consideraciones en torno a lo que cabe entender por seguridad, procedemos a la formulación de los principios en los que, en nuestra opinión, se basa la concepción de la seguridad de la OSCE⁵. Para enunciar estos principios, se parte de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el Siglo XXI, aprobada en la Cumbre de la OSCE de 1996. Se trata de los principios de *globalidad o integridad, indivisibilidad y cooperación*. Dada la importancia del principio de una seguridad global, concretada en las dimensiones humana, político-militar y económica de la OSCE, se dedican los capítulos tercero y cuarto al estudio del primero de estos principios. Por su parte, el capítulo quinto contiene un análisis de los principios de indivisibilidad y cooperación. En todos estos capítulos se toman como coordenadas de referencia los documentos de las Cumbres y Consejos Ministeriales, así como otros textos provenientes de las instituciones de la OSCE.

La exposición y análisis de los tres principios citados pretende poner de manifiesto su vínculo con una concepción de la seguridad *lato sensu* que va más allá de los aspectos específicamente militares. En el capítulo sexto y último nos proponemos demostrar que estos principios no son en absoluto privativos de la OSCE. De ahí que pasemos a analizar la presencia de dichos principios en otras organizaciones europeas y transatlánticas, concretamente en la OTAN y la UE. Con todo, no cabe afirmar que los principios en que se basa la concepción de la seguridad de estas organizaciones surgieran *ex novo* tras el final de la guerra fría. En los casos de la OTAN y de la UEO – el principal precedente de la política europea de seguridad y defensa- puede comprobarse que tanto el artículo 2 del Tratado de Washington como el artículo IV del Tratado de Bruselas pretendían ir más allá de los aspectos puramente militares. En cualquier caso, hay que coincidir con el profesor M.Díez de Velasco en que ambas organizaciones terminarían por configurarse como organizaciones de cooperación *preferentemente* militar.⁶ No obstante, en el nuevo contexto internacional de la década de 1990, la OTAN y la UEO empezaron a tener en cuenta una serie de desafíos que trascienden el ámbito militar y añadieron a su tradicional papel defensivo, un enfoque de seguridad basado en la cooperación. Respecto a la Unión Europea, si bien es cierto que no pudo asumir una política de seguridad y defensa hasta 1999, pero desde sus orígenes, que se remontan a la constitución de las diferentes Comunidades Europeas, puede apreciarse la tendencia hacia una concepción amplia de la seguridad. Esta concepción se desprende implícitamente de su común objetivo de salvaguardar la paz en Europa a través de la integración –o de la cooperación- entre sus Estados miembros

⁵ Una opinión no enteramente coincidente con la de algunos de los más destacados especialistas en el tema de la OSCE. Vid. BARBERINI, G.: *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok*, Turín, 1998, pp. 74-76; y GHEBALI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste*, Bruselas, 1996, pp. 147-148.

⁶ Esta expresión figura en todas las ediciones de *Las organizaciones internacionales* de M.DÍEZ DE VELASCO, Madrid, 2005.

CAPÍTULO PRIMERO

EVOLUCIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE LA SEGURIDAD EN EUROPA DESDE EL SISTEMA DE WESTFALIA AL PERÍODO DE LA GUERRA FRÍA. TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA OSCE DESDE LA CONFERENCIA DE HELSINKI (1973-75) AL CONSEJO MINISTERIAL DE MADRID (2007)

I. EVOLUCIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE LA SEGURIDAD EN EUROPA DESDE EL SISTEMA DE WESTFALIA AL PERÍODO DE LA GUERRA FRÍA

1.1. LAS CONCEPCIONES DE LA SEGURIDAD EN EUROPA DESDE EL SISTEMA DE WESTFALIA A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

A) Del principio de equilibrio al concierto europeo

La trayectoria histórica del continente europeo, y en particular el espacio temporal comprendido entre los siglos XVI y XX, está salpicada por una sucesión de conflictos armados, que no por casualidad incrementan su frecuencia a partir del triunfo del principio de la soberanía absoluta de los Estados. De ahí que las concepciones predominantes en la práctica sobre la paz, y en definitiva sobre la seguridad, se sustenten sobre el dominio único o el predominio de una potencia, a modo de eco lejano de la *pax* del Imperio romano⁷. A este respecto, los tratados de Westfalia (1648) aportarían un nuevo planteamiento a las relaciones internacionales: el del principio de equilibrio, que quedaría elevado desde entonces a la categoría de piedra angular del Derecho Internacional y de la salvaguardia de la paz y la seguridad entre los Estados europeos⁸.

⁷ Vid. TOMBERG, V.: *La problemática del Derecho Internacional a través de la Historia*, Barcelona, 1961, p. 15. Por su parte, G. Del Vecchio destacó la frecuente ironía histórica de que las más grandes ambiciones expansionistas fueran acompañadas de aspiraciones de paz. Tras su rechazo de cualquier concepción imperialista, el gran internacionalista italiano reiteraba que "vaincre, commander, opprimer, cela signifie des rapports de force, non de droit. Et le droit prend racine dans le coeur humain, et il renaît sans cesse et fatalement dans la conscience des peuples comme dans celle des individus". Vid. DEL VECCHIO, G.: "La Société des Nations au point de vue de la Philosophie du Droit International", *RCADI*, 1931, IV, p. 552.

⁸ Según F. M. Mariño, la paz de Westfalia puso las bases para una visión voluntarista del Derecho Internacional que acabaría por prevalecer en gran parte de la mejor doctrina europea, la cual se hizo predominantemente positivista. La soberanía se entendía sobre todo como poder de fundamento territorial,

La fuerza del principio de equilibrio incidió también sobre los esquemas racionalistas de los teóricos de la llamada “paz perpetua” de tan amplia difusión en los siglos XVII y XVIII. Estos autores elaboraron proyectos de paz que, en definitiva, dependían de la voluntad de los soberanos *pacificadores*. No sin razón se ha calificado a dichos proyectos de utópicos⁹ e implícitamente también se desprende de ellos una concepción de la paz como la mera ausencia de conflictos. Una vez, por supuesto, que los vencedores hayan impuesto su *paz*. Lo más habitual era que los Estados se coaligaran unos contra otros, en función de sus intereses particulares, y rara vez se solía traspasar el umbral de la coexistencia para entrar en el de la cooperación. En los más importantes tratados bilaterales y multilaterales entre potencias europeas, concertados en el período comprendido entre la paz de Westfalia y finales del siglo XVIII, se pretendía incluso consagrar la obligación de vivir en paz. Estos tratados abundan en enfáticas referencias a la “Paz Cristiana y Universal”, aunque los hechos se encargaron de desmentir esta clase de ampulósidades con reiterada frecuencia¹⁰.

Recordemos que E. de Vattel dio en 1758 una difundida definición del principio de equilibrio: “aquella disposición de las cosas, por cuyo medio ninguna potencia se encuentra en estado de predominar abiertamente, y de imponer la ley a las demás”¹¹. Por tanto, una consecuencia *quasi* mecánica de la paz y la seguridad basadas en el equilibrio no

limitado *ad extra* no ya por principios de razón, sino por las obligaciones que voluntariamente hubiera aceptado el soberano. Vid. MARÍÑO, F. M.: *Derecho Internacional Público*, Parte General, 2ªed., Madrid, 1995, p. 45. Vid. también VAGTS, A.; VAGTS, D. F.: “The Balance of Power in International Law: A History of an Idea”, *AJIL*, vol. 73, 1979, pp. 555-580.

⁹ Una detallada exposición de los principales proyectos de *paz perpetua* en LEDERMANN, L.: *Les précurseurs de l'Organisation Internationale*, Neuchâtel, 1945. Vid. una antología de textos de algunos de estos autores en FAYE J.P.: *Les philosophes et L'Europe une*, París, 1992. Vid. también el manual MEDINA ORTEGA, M.: *Las organizaciones internacionales*, Madrid, 1979, pp. 33 y ss; y TRUYOL SERRA, A.: *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, vol. II, Madrid, 1988, pp. 401-404.

Compartimos plenamente la objeción que, siguiendo a J. J. Rousseau, hizo en su día G. Del Vecchio a uno de los más afamados proyectos sobre la *paz perpetua*: el que fue elaborado por el abate de Saint- Pierre (1713). Subraya Del Vecchio que si un proyecto de estas características surgía para fundamentar el presunto interés personal de los monarcas en asegurar sus tronos, era a costa de dejar insatisfechas otras aspiraciones de la conciencia humana, “la cual no anhela sólo la paz, sino también la libertad y la justicia, ya que sin ellas la paz no tiene verdadero valor”. Vid. DEL VECCHIO, G.: *El Derecho Internacional y el problema de la paz*, trad. española, Barcelona, 1959, pp. 51-53.

¹⁰ Algunos ejemplos, además de los tratados de Westfalia, son los de los Pirineos (1659), Nimega (1678), Ryswick (1697), Utrecht (1713), Rastadt (1714) o Aquisgrán (1748). Vid. PRZETACZNIK, F. “The Basic Principles of Philosophical and Legal Concept of Peace as a Cardinal Human Right”, *Revue de Droit international*, LXXV, n. 1, 1997, pp. 13-15.

¹¹ Vid. VATTEL, E. de: *Le droit de gens, ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, T. II, cap. III, 47: “De l'équilibre politique”. (Trad. castellana por M. M. Pascual Hernández, Madrid, 1834, tomo II, pg. 45). Cit. por TRUYOL SERRA, A.: *La sociedad internacional*, 2.ª ed, Madrid, 1993, p. 33. No en vano, y según resalta A. Herrero Rubio, la obra de Vattel, que lleva a la doctrina de la plena soberanía del Estado hasta sus últimas consecuencias, fue elevada durante más de un siglo a la categoría de paradigma por cuantos se ocuparon de cuestiones internacionales. Llegó a ser considerada como “una especie de oráculo entre los diplomáticos” (sic). Vid. HERRERO RUBIO, A.: *Historia del Derecho de Gentes*, Valladolid, 1988, p. 122.

podría ser otra que la consagración a escala continental europea del viejo *adagio* latino *si vis pacem para bellum*¹².

Pese a todo, a finales del siglo XIX destacados estudiosos del Derecho Internacional, como A. Pillet, cantaron las excelencias del principio de equilibrio: "L'équilibre des puissances entre États ou entre groupes d'États, n'est pas le droit lui-même, mais il est la meilleure garantie du droit. Un souverain si ambitieux et si pervers même qu'on le suppose, ne se hardesera pas à la légère à troubler les droits légitimement acquis par ses voisins, s'il les sait sostenus par une force capable de lui fournir une résistance sérieuse et c'est précisément à ce résultat qu'aboutit un état d'équilibre bien organisé entre les puissances. Il est capable de faire plus pour le maintien de la paix que les projets de paix perpétuelle les plus mûris"¹³. Afirmaciones semejantes reducían el principio de la igualdad jurídica de los Estados a una construcción teórica y, en consecuencia, la seguridad sólo cabría ser entendida desde la óptica del predominio de los más poderosos. Por lo demás, el hacer del principio de equilibrio la suprema garantía de la paz y la seguridad enmarcaría frecuentemente las relaciones entre los Estados europeos en un peligroso reduccionismo: el de la simple ponderación de sus fuerzas militares respectivas en orden al mantenimiento del *statu quo* político y territorial. Si la seguridad se concebía en semejantes términos, la confrontación tendría que ser la norma –y no la excepción– entre los Estados del Viejo Continente.

A principios del siglo XX, en plena época de la *paz armada* que desembocaría en la tragedia de 1914, los estudios de C. Dupuis contribuyeron a poner en entredicho el principio del equilibrio que, experimentado en Europa desde mediados del siglo XVII, mostraba bien a las claras la injusticia inherente a sus planteamientos lógicos como, por ejemplo, el de que toda adquisición de territorios por una potencia llevara a justificar adquisiciones similares por las demás, lo que evidentemente sólo podía hacerse a expensas de los Estados más débiles. De ahí que para C. Dupuis el principio de equilibrio fuera sinónimo de ambiciones injustas, guerras funestas y auténticas operaciones de bandillaje, además de chocar radicalmente con el principio de la soberanía y la independencia de los Estados¹⁴. Así pues, el principio de equilibrio no contribuía ni a la justicia ni a la

¹² ¿Puede la seguridad basarse en una concepción mecanicista, física, y por así decirlo, ciega? No otra cosa es la teoría del equilibrio. Incluso aquel destacado teórico de la *Realpolitik* que fuera H. Morgenthau reconocía tanto sus incertidumbres como su carencia de realismo. Vid. MORGENTHAU, H.: *Politics among Nations*, 5.ª ed., Nueva York, 1973, pp. 202-221.

¹³ Vid. PILLET, A.: "Recherches sur les droits fondamentaux des États", *RGDP*, 1898, pp. 252-253. Cit. por DUPUIS, C.: *Les origines du principe d'équilibre*, París, 1908.

¹⁴ Resalta sobre todo este autor francés, en la que quizá sea la más importante de sus obras, el relativismo intrínseco del principio de equilibrio, pues "le principe d'équilibre ne saurait être poussé jusqu'à ses conséquences logiques et nécessaires sans détruire des droits aussi essentiels qu'incontestables, sans être mis en contradiction radicale avec le principe de la souveraineté et de l'indépendance des États, qui est la base fondamentale et la seule base possible du droit international moderne. La marque distinctive d'une règle juridique est de fournir des solutions claires, précises et identiques pour tous les cas identiques. Le principe d'équilibre est, au contraire, vague, incertain et mobile. Il ne connaît pas de cas identiques à régler, car l'infinie variété des bouillonnements de la vie internationale multiplie sans cesse les données changeantes des problèmes à résoudre. Il n'a point, pour un cas donné, une solution unique mais des combinaisons diverses, toutes soutenables et toutes contestables, toutes capables d'assurer, à la satisfaction des uns, au déplaisir des autres, jamais au contentement de tous, un moment d'équilibre que demain détruira ou remettra en question". Vid. DUPUIS, C.: *op. cit.*, pp. 93 y 97.

estabilidad en las relaciones entre los Estados europeos. Tarde o temprano, unas relaciones asentadas sobre la fuerza podían ser a su vez modificadas por la fuerza, con la consiguiente ruptura del equilibrio existente¹⁵.

Casi un siglo antes de la publicación de la obra de C. Dupuis, el principio de equilibrio había sido sometido a una operación de *maquillaje*. El Congreso de Viena, organizado por las potencias vencedoras de la Francia napoleónica, quiso restaurar por medio de los tratados de Chaumont (1 de marzo de 1814) y de Viena (25 de marzo de 1815), el equilibrio perdido en el continente por medio de un sistema de directorio o concierto entre las grandes potencias europeas. Estas se declaraban dispuestas a adoptar "las medidas estimadas necesarias para la *seguridad* de sus respectivos Estados y para la *tranquilidad* general de Europa"¹⁶. La gran innovación del sistema residía en el artículo 6 de los referidos tratados que instituía el directorio europeo de Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia -que más tarde asoció a Francia en el Congreso de Aquisgrán (1818)- y cuyos soberanos o ministros celebrarían, en períodos determinados, conferencias en las que se examinarían medidas adecuadas no sólo para el mantenimiento de la paz, sino también acerca de "los grandes intereses comunes, especialmente el reposo y la prosperidad de los pueblos". Pero tampoco el sistema del concierto europeo -"*la sécurité dans la possession*", en expresión de Metternich¹⁷- podía ser garante de la paz y la seguridad al subordinar los demás Estados a la voluntad de las Grandes Potencias que dictaban sus leyes a Europa¹⁸, aunque ellas mismas estuvieran envueltas en toda clase de disensiones y susceptibilidades. Así pues, el concierto europeo era tan sólo un procedimiento diplomático multilateral que no garantizaba a la postre una protección mutua de la integridad territorial de los Estados, sino que consagraba el *statu quo*. Un *statu quo* que empezaría a cuartearse a lo largo del siglo XIX por obra del principio de las nacionalidades¹⁹.

¹⁵ Como acertadamente señaló V. Tomberg, el equilibrio de las grandes potencias no significa, en lo esencial, otra cosa que un sistema de la enemistad de principio de los Estados, que con el temor y la desconfianza mutuos están siempre dispuestos a saltar para atacar y subyugar al que llegó a ser más fuerte antes de que alcance la hegemonía y subyugue a los otros. De ahí la larga serie de guerras de coalición en Europa desde el siglo XVI. Vid. TOMBERG, V., *op. cit.*, pp. 14-15.

¹⁶ Las citas de los tratados que aparecen en el texto proceden de RENOUVIN, P.: *Historia de las relaciones internacionales*, tomo II, trad. española, Madrid, 1969, p. 20. Es obligada también la consulta de una obra clásica, publicada en el período de entreguerras, la del diplomático inglés NICOLSON, H.: *El Congreso de Viena 1812-1822. Un estudio sobre la unidad de los aliados*, trad. española, Madrid, 1963.

¹⁷ Cit. por DE VISSCHER, C.: *Théories et réalités en Droit International Public*, 4ª ed., París, 1970, p. 46. Señala además este autor belga que a los negociadores de Viena se les escapó por completo el sentido de los acontecimientos y la fuerza de las ideas de la Revolución Francesa: "Pénétrés du désir de stabilité, ils sont restés insensibles aux exigences de la transformation", *op. cit.*, p. 39.

¹⁸ Las causas del fracaso del sistema que consagrara el Acta Final del Congreso de Viena fueron recreadas en 1990 por el representante de un pequeño Estado, el que fuera primer ministro de Luxemburgo y más tarde presidente de la Comisión Europea, J. Santer, durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE en París:

"The medium-sized countries could not make their voices heard. They were not even parties to this Act. The absence of any reference to the people who were supposed to live in this new Europe meant that the new order of peace inevitably underwent tensions over the years and subsequently crises that led, in the end, to terrible wars". Vid. *doc. CSCE/SP/VR. 4*, p. 20.

¹⁹ Un interesante estudio sobre los orígenes y fundamentos de este principio sigue siendo el clásico de REDSLOB, R.: "Le Principe des nationalités", *RCADI*, 1931, III, pp. 1-82.

B) Kant, precursor de una concepción de la paz y la seguridad diferente a la basada en el principio de equilibrio.

P. Renouvin puso de manifiesto la influencia de Hegel en la concepción del Estado y de sus relaciones exteriores a partir de la publicación en 1820 de las *Bases de la Filosofía del Derecho* del filósofo alemán. La tesis hegeliana de que los Estados que poseen un grado superior de organización y de cultura tienen derecho a absorber a los Estados inferiores, ya que con su misma victoria sobre ellos han demostrado su superioridad, haría fortuna en la historia europea de los siglos XIX y XX. Esto suponía un rechazo frontal de la idea kantiana de una sociedad de Estados, carente de "realidad histórica", a decir de Hegel²⁰. Por lo demás, la concepción hegeliana de la soberanía absoluta del Estado influiría a lo largo del siglo XIX en la ciencia del Derecho Internacional, dando como resultado su fragilidad, por no decir la negación de la misma. Así pues, la paz y la seguridad internacionales se sustentarían en algo tan inestable como un concierto de voluntades estatales rivales entre sí cuyas responsabilidades quedaban diluidas en una difusa apelación al juicio de la Historia. En este contexto se explica también la amplia difusión –y también su materialización práctica– de aquella especie de dogma formulado a finales del siglo XIX por R. Ihering: *die Politik der Gewalt*, es decir, la concepción del derecho como la política de la fuerza²¹.

En contraste con unas tesis de trágicas repercusiones sobre la paz en Europa, cabe contraponer el célebre *Ensayo sobre la paz perpetua* de Kant, aparecido en 1795, uno de los últimos eslabones de la cadena de proyectos teóricos de organización internacional aparecidos desde la Edad Media²². Tras la negación de las tesis kantianas en el siglo XIX, el siglo XX volvería a ponerlas en primer plano. Además de su innegable influencia sobre la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas, cabría resaltar que algunas de las aportaciones de la obra kantiana forman parte del sustrato de los principios informadores de una concepción plenamente actual de la paz y la seguridad internacionales: la sustentada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), antes CSCE, el foro internacional que es el principal objeto de este estudio²³.

Entre las aportaciones de Kant ocupa un lugar central la de que "la constitución civil de cada Estado debe ser republicana", por lo que en el sistema kantiano la paz y la seguridad internacionales van inseparablemente unidas a la organización interior de los Estados, a su constitución, a su Derecho privado y público. La expresión "republicana" ha

²⁰ Vid. RENOUVIN P., *op. cit.*, t. II, p. 21.

²¹ Vid. MANDELSTAM, A.: "La protection internationale des droits de l'homme", *RCADI*, 1931, IV, pp. 175-176.

²² Vid. LEBRAS-CHOPARD, A.: *La guerre, théories et idéologies* París, 1994, pp. 58-63. Kant considera que la *paz perpetua* es mucho más que la ausencia de guerra, dado que considera a los tratados de paz, tan abundantes en su época, simples armisticios.

²³ No es casualidad que el entonces canciller alemán H. Kohl se refiriera en la apertura de la Cumbre de París de la CSCE (1990) a la construcción de la Europa de la paz perpetua, tal y como fuera expuesta por otro gran europeo, Immanuel Kant. Vid. *Doc CSCE/SP/VR.2*, p.1

de entenderse en Kant como sinónimo de la separación de poderes y de un gobierno respetuoso de la libertad y la igualdad de los ciudadanos²⁴. En este sentido, encontramos ecos del espíritu kantiano en la Carta de París para una nueva Europa(1990), documento básico y punto de partida en la búsqueda de un orden de paz y cooperación en Europa tras el final de la guerra fría. En dicha Carta podemos leer: "Nuestras relaciones se basarán en nuestra mutua adhesión a los valores democráticos y a los derechos humanos y libertades fundamentales. Estamos convencidos de que, para fortalecer la paz y la seguridad entre nuestros Estados, son indispensables para el progreso de la democracia y el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos humanos" (Carta de París, "Relaciones Amistosas entre los Estados Participantes").

Kant será también un valedor de lo que luego se conocerá como seguridad colectiva, un objetivo que la Sociedad de Naciones intentaría poner en práctica al término de la Primera Guerra Mundial²⁵, y que atestigua la cercanía del filósofo prusiano a los principios del Derecho Internacional Contemporáneo, particularmente por su rotundo rechazo a entender el Derecho de gentes como un *ius ad bellum*²⁶. En consecuencia, Kant no admite la práctica secular de las Grandes Potencias de "alcanzar la paz perpetua conquistando el mundo entero"²⁷. Las tesis kantianas rechazan, por tanto, el recurso a la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, tal y como consagrarían en el siglo XX el art. 2.4. de la Carta de las Naciones Unidas y el Principio II del Acta Final de Helsinki.

Su rechazo de la dinámica de la confrontación llevará asimismo a Kant a proponer otras vías capaces de asegurar la paz entre los Estados. Así, para el filósofo de Königsberg, una de las garantías de la paz pasaría por la mundialización de las relaciones económicas, tesis muy en la línea del entonces naciente liberalismo que creía en un orden natural autorregulador de las actividades económicas²⁸. Se podría hablar, en consecuencia,

²⁴ Vid. LEDERMANN, L., *op. cit.*, pp. 154-155. Sobre las ventajas de una constitución republicana para alcanzar la paz perpetua, Kant afirma: "En la constitución republicana no puede por menos de ser necesario el consentimiento de los ciudadanos para declarar la guerra. Nada más natural, que, ya que ellos han de sufrir los males de la guerra..., lo piensen mucho y vacilen antes de decidirse a tan arriesgado juego. En cambio, en una constitución en la cual el súbdito no es ciudadano, en una constitución no republicana, la guerra es la cosa más sencilla del mundo. El Jefe del Estado no es un conciudadano, sino un amo, y la guerra no perturba en lo más mínimo su vida regalada... La guerra, para él, es una especie de diversión, y puede declararla por levísimos motivos, encargando luego al cuerpo diplomático -siempre bien dispuesto- que cubra las apariencias y rebusque una justificación plausible". Vid. KANT, I.: *La paz perpetua*, trad. española, México, 1986, p. 223.

²⁵ "Todo Estado puede y debe afirmar su propia seguridad, requiriendo a los demás para que entren a formar con él una especie de constitución, semejante a la constitución política, que garantice el derecho de cada uno. Esto sería una Sociedad de naciones, la cual, sin embargo, no debería ser un Estado de naciones", vid. KANT, I. *op. cit.*, p. 224.

²⁶ "Considerado el concepto del Derecho de gentes como el de un derecho a la guerra, resulta en realidad inconcebible; porque habría de concebirse entonces como un derecho a determinar lo justo y lo injusto, no según leyes exteriores de valor universal limitativas de la libertad de cada individuo, sino según máximas parciales, asentadas sobre la fuerza bruta". Vid. KANT, I., *op. cit.*, p. 226.

²⁷ *Ibid.*, p. 234.

²⁸ Kant establece toda una relación entre la paz y la libertad de comercio: "El espíritu comercial, incompatible con la guerra, se apodera tarde o temprano de los pueblos. De todos los poderes subordinados a la fuerza del

de la existencia de una seguridad por la cooperación, en este caso la económica. Este aspecto encuentra también su plasmación en el contexto de la OSCE, donde la dimensión económica de la seguridad es contemplada desde la perspectiva de la cooperación económica basada en la economía de mercado²⁹.

La actualidad de las ideas kantianas sobre la paz y la seguridad es a todas luces patente³⁰. Estas ideas presentan además un fuerte contraste con toda una nutrida representación de teóricos del Derecho Internacional que se limitaron a construir una doctrina de relaciones entre los Estados y olvidaron, según señalaba certeramente J. Dumas en 1937, que el hombre es el fin único y supremo de todo Derecho³¹. En este sentido, Kant rechazó cualquier supeditación del hombre al Estado. Antes bien, insistió en que el Estado es "una sociedad de hombres sobre la cual nadie, sino ella misma, puede mandar y disponer"³². En consecuencia, el orden internacional de Kant se fundamenta en el Derecho, un Derecho que no puede fundarse "en los estatutos elaborados por los ministros"³³, atentos en no pocas ocasiones a las delimitaciones territoriales del continente europeo en nombre del arbitrario, aunque para ellos sagrado, principio de equilibrio. En consecuencia, las ideas kantianas evocan un orden centrado en el hombre, y no en el Estado. De ahí que la concepción de la seguridad derivada de dicho orden presente también inequívocos perfiles humanistas. No obstante, habrá que esperar a la segunda mitad del siglo XX para se pueda hablar de una dimensión humana de la seguridad, una expresión vinculada ineludiblemente a la trayectoria de la OSCE, pues en ella se establece un vínculo estrecho

Estado, es el poder del dinero el que inspira más confianza, y por eso los Estados se ven obligados - no ciertamente por motivos morales- a fomentar la paz, y cuando la guerra inminente amenaza al mundo, procuran evitarla con arreglos y componendas como si estuviesen en constante alianza para ese fin pacífico. Las grandes federaciones de Estados, formadas expresamente para la guerra, no pueden durar mucho, por su naturaleza misma, ni menos aún tienen éxito favorable. De esta suerte, la Naturaleza garantiza la paz perpetua, utilizando en su provecho el mecanismo de las inclinaciones humanas". Cfr. KANT, I., *op. cit.*, p. 234.

²⁹ Según la Carta de París, la libertad y el pluralismo político son elementos necesarios en el objetivo de desarrollar economías de mercado (Carta de París, "Libertad y Responsabilidad Económicas"). A su vez, la economía de mercado es un presupuesto para la cooperación: "Subrayamos que la cooperación basada en la economía de mercado constituye un elemento esencial de nuestras relaciones y coadyuvará a la construcción de una Europa próspera y unida" (Carta de París, "Cooperación Económica").

³⁰ Sin dejar de valorar las implicaciones positivas para la paz y la seguridad derivadas de la convergencia de sistemas políticos, económicos y sociales, compartimos también las consideraciones de J.L. Dufour sobre la obra de Kant. Aquel filósofo del siglo XVIII no pudo prever que, pese al avance de los sistemas democráticos, el final del siglo XX se iba a caracterizar por la persistencia de las pasiones nacionalistas, origen tanto de la multiplicación de los Estados como de la desintegración progresiva de algunos de ellos. Vid. DUFOUR, J.L.: "La guerre survivra-t-elle au XXIème siècle?", *PE*, 1, 1997, p. 34. En cierto modo, podría decirse que los nacionalismos marcan un retorno al siglo XIX, a una concepción del Estado y del Derecho con unas acendradas dosis de voluntarismo que en definitiva ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales.

³¹ Vid. DUMAS, J.: "La sauvegarde internationale des droits de l'homme", *RCADI*, 1937, I, p. 7.

³² Kant defiende la igualdad soberana y la individualidad de los Estados. Para él, el Estado no puede ser un haber o un patrimonio. Antes bien, lo considera como "un tronco, con raíces propias; y por consiguiente, incorporarlo a otro Estado, injertándolo, por así decirlo, en él, equivale a anular su existencia de persona moral y hacer de esta persona una cosa". Vid. KANT, I., *op.cit.* p. 217. Por lo demás, estos planteamientos guardan analogía con el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas (igualdad soberana de sus Estados miembros) y el Principio I del Acta Final de Helsinki (Igualdad soberana de los Estados participantes, respeto de los derechos inherentes a la soberanía).

³³ *Ibid*, p. 240.

e indiscutible entre el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el interior del Estado y el mantenimiento de la paz entre los Estados³⁴.

C) La carrera de armamentos destruye el principio de equilibrio

La concepción de la seguridad en Europa basada en el principio de equilibrio había conocido un progresivo deterioro tras la aparición de una Alemania unificada en 1871. A partir de la década de 1890, los Estados europeos transforman el sistema de equilibrio en una vertiginosa carrera de armamentos³⁵. De ahí que uno de los objetivos de la Conferencia de Paz de La Haya (1899), auspiciada por el zar Nicolás II, pasara por una cierta limitación de los armamentos³⁶. En dicha Conferencia, y en la que se celebraría en 1907, tendría un destacado papel F. De Martens, que en su *Tratado de Derecho Internacional* había puesto en relación la paz internacional con el orden interno de los Estados, aunque no por ello dejaría de ser en sus actuaciones el valedor de los intereses de la Rusia imperial³⁷. Este es un ejemplo de cómo las posiciones de algunos estudiosos del Derecho internacional no eran ajenas a la creciente pujanza del movimiento pacifista internacional que con sus uniones, congresos populares, conferencias parlamentarias y a la postre, conferencias intergubernamentales, ganaba terreno entre la opinión pública³⁸. Pero

³⁴ La relación entre un régimen político democrático y la pacificación de las relaciones internacionales fue expuesta magistralmente, en un momento histórico poco propicio, por MIRKINE -GUETZEVICH, B.: "Technique parlementaire des relations internationales", *RCADI*, 1936, II, pp. En nuestros días, y en el marco de la OSCE, se ha resaltado la importancia de los compromisos de la dimensión humana como requisitos previos "para un orden duradero de paz, seguridad, justicia y cooperación en Europa" (preámbulo del Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana).

³⁵ Los Estados no comprendieron, según señala H. Kissinger, que la tecnología moderna y la militarización en masa habían hecho que la guerra generalizada fuese la mayor amenaza contra su seguridad y contra la totalidad de la civilización europea. Vid. KISSINGER, H.: *Diplomacia* (versión española), Barcelona, 1996, p. 174.

³⁶ Sobre las propuestas para el control de armamentos en Europa a lo largo del siglo XIX y el desarrollo de La Conferencia de 1899, vid. WEHBERG, H.: "La contribution des Conférences de Paix de la Haye au progrès du droit international", *RCADI*, vol. 37, II, 1931, pp. 533-609.

³⁷ F. De Martens (1845-1909), consejero del Zar, había llegado a escribir en su *Tratado de Derecho Internacional*, en referencia a la historia del Derecho Internacional y de las relaciones internacionales: "El respeto a la persona humana es el principio único que en ella impera. El desarrollo de las relaciones internacionales y del Derecho guarda proporción siempre con la consideración de que el individuo goza por sí mismo en el Estado. Si esa consideración es grande, si se reconoce a la persona humana como fuente de los derechos civiles y políticos del hombre, también alcanzarán un alto grado de perfección el Derecho y el orden de la vida internacional. Por el contrario, no habrá orden jurídico, ni respeto a la legalidad en las relaciones entre los Estados, si la vida, tal como está allí organizada, constituye la negación de los derechos inalienables inherentes a la humana naturaleza". Vid. DE MARTENS, F.: *Tratado de Derecho Internacional*, prólogo y notas de J. Fernández Prida, Madrid, (s.a.), t. 1, p. 39.

J. Kross, un novelista estonio contemporáneo que también ha sido un estudioso del Derecho Internacional, ha recreado magistralmente la contradictoria figura de Martens sin dejar de resaltar alguna de sus citas, verdaderamente sorprendentes para el contexto histórico-político en que tenía que desenvolverse: "El lugar que ocupa (el Estado) desde un punto de vista jurídico y moral no está determinado por la perfección de sus desfiles militares, por el alcance de sus cañones ni por el espesor de blindaje de sus acorazados. El único criterio serio para medir hasta qué punto un Estado es digno de confianza y puede ser tomado en serio internacionalmente reside en la amplitud, la realidad y la intangibilidad de las posibilidades ofrecidas al ser humano para realizarse en él". Vid.. KROSS, J.: *La partida del profesor Martens*, Barcelona, 1995, p. 165.

³⁸ Un interesante estudio sobre el movimiento pacifista de finales del siglo XIX y principios del siglo XX

una paz auténtica no puede concebirse sin el respeto a la persona humana. En cambio, los teóricos insistían en los derechos de los Estados y en la soberanía absoluta de éstos. Todo un ejemplo de un positivismo ciego que había desvinculado el Derecho de la justicia. De ahí el desenlace trágico de la Primera Guerra Mundial³⁹.

D) La aparición de la Sociedad de Naciones. Locarno o el retorno al principio de equilibrio.

Finalizada la contienda bélica, las inquietudes idealistas en pro de la paz del presidente norteamericano T. W. Wilson⁴⁰ encontraron en gran medida su plasmación en el Pacto de la Sociedad de Naciones (28 de junio de 1919), parte integrante del Tratado de Versalles. La Sociedad de Naciones intentaba crear, por primera vez en la historia, un sistema colectivo y universal que, a tenor de su preámbulo, nacía "*para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizar la paz y la seguridad*". Pero tal y como señala J. A. Carrillo Salcedo, la Sociedad de Naciones nacía como una constelación de los Estados que habían ganado la guerra⁴¹. Este era ya un defecto de planteamiento que contribuiría en no poco al posterior fracaso de la organización. Dicho fracaso sólo podía entenderse por la prioridad dada una vez más a los intereses nacionales en la concepción de la paz y la seguridad en Europa, por la elevación de los armisticios impuestos por los vencedores al rango jurídico de tratados de paz. En este sentido, las reparaciones de guerra exigidas a Alemania recordaban ante todo a un inexorable *vae victis* carente de cualquier atisbo de justicia o equidad.

Por otra parte, es sabido que la Sociedad de Naciones tampoco conseguiría construir un sistema sólido de seguridad colectiva porque presentaba, según señaló certeramente la doctrina, dos consistentes fisuras: la admisión de supuestos de guerras *legales* (arts. 15.7 y 15.8 del Pacto), y dejar abierta la puerta a manifestaciones de fuerza, como las represalias armadas, que no supusieran la beligerancia previa⁴². En definitiva, los

sigue siendo el de R. Moe, que fuera director del Instituto Nobel. Vid. MOE, R.: *Le prix Nobel de la Paix et L'Institut Nobel norvégien*, t.I, Oslo 1932, pp. 104-231.

³⁹ Sobre las consecuencias de hacer de la soberanía absoluta de los Estados un dogma incuestionable, vid. el clásico estudio de DE VISSCHER, F.: "Lo Stato moderno, un pericolo per la pace", *La Comunità Internazionale*, Vol. II, 1, 1947, pp. 14-26.

⁴⁰ Vid. un interesante estudio sobre la conferencia de París y los orígenes de la Sociedad de Naciones, en HINSLEY, F. H.: *Powers and the Pursuit of Peace*, Cambridge, 1963. El presidente Wilson propugnaba un mundo en el que los Estados pudieran ser socios de cooperación y en el que la paz pasara por la promoción de las instituciones democráticas. Vid. un análisis de la visión wilsoniana en KISSINGER, H.: *Diplomacia*, op.cit., pp.23-51. No obstante, recordemos también las palabras de S.M. el Rey de España, en un discurso pronunciado ante la Asamblea Nacional Francesa el 7 de octubre de 1993, señalado que nadie se atrevería hoy a repetir inocentemente las palabras que T.W. Wilson pronunciara en aquella misma tribuna en febrero de 1919, durante las labores de la Conferencia de Paz reunida en París: "¡Vamos a construir para vosotros un mundo en el que sea grato vivir y en el que todas las naciones puedan gozar de la herencia de libertad que tan caro han pagado las Potencias Aliadas!". Vid. *Actividades, Textos y Documentos de la política Exterior Española*, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, Madrid, 1993, p. 41.

⁴¹ Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, 1991, p. 47.

⁴² Vid. a título de significativos ejemplos, BROWNLIE, I.: *International law and the use of force by States*, Oxford, 1963, pp. 19 y ss.; y CALEGOROPOULOS-STRATIS, S.: *Le recours à la force dans la société internationale*, Lausanne-París, 1986, pp. 44 y ss.

Estados se parapetaban en una concepción formalista de la guerra que dejaba abiertos otros portillos por los que podía colarse el uso de la fuerza en función de sus intereses particulares. Después de todo, el Preámbulo del Pacto sólo se refería a "*aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra*".

Por lo demás, la Sociedad de Naciones incurrió a veces en el culto a un perfeccionismo jurídico que hacía abstracción de las realidades políticas concretas⁴³. Así se explica, por ejemplo, que nunca pudiera entrar en vigor el Protocolo para la solución pacífica de las controversias internacionales o Protocolo de Ginebra (1924) que pretendía, nada más ni nada menos, que consagrar la obligatoriedad del arreglo pacífico de controversias⁴⁴. Contrasta todo lo anterior con el ambiente y las expectativas optimistas que rodearon a la firma de los acuerdos de la Conferencia de Locarno (5-16 de octubre de 1925), cuyo protocolo final comprendía un tratado de garantía mutua, de una parte, y de otra, cuatro tratados de arbitraje y conciliación entre Alemania y Bélgica, Checoslovaquia, Francia y Polonia, respectivamente. A este respecto, C. de Visscher destacó la favorable coyuntura temporal que caracterizó a Locarno, pero también hizo hincapié en que, pese a su compatibilidad con la Sociedad de Naciones, los acuerdos de Locarno perseguían la seguridad en Europa por medio de las tradicionales vías del acuerdo de las Grandes Potencias y del equilibrio europeo⁴⁵. Aquel optimismo coyuntural que caracterizó a los acuerdos, llevaría al checoslovaco E. Benes, ministro de Asuntos Exteriores y representante de su país en el Consejo de la Sociedad de Naciones, a defender un segundo Locarno: el que hiciera posible la inclusión de la Unión Soviética en un nuevo equilibrio europeo⁴⁶. Así pues, la paz y la seguridad en Europa se concebían una vez más en función del principio de equilibrio, del tradicional *statu quo*, del que pretendían beneficiarse también los Estados de nuevo cuño como Checoslovaquia.

D) Los proyectos europeístas del período de entreguerras como contribución a la paz y la seguridad en Europa

Si tenemos en cuenta que el principio de equilibrio sustenta siempre la seguridad sobre intereses coyunturales, habremos de concluir que una buena parte de los hombres de Estado europeos del período de entreguerras carecía de la visión innovadora -y no tan utópica como pudiera parecer- de algunos intelectuales europeístas de entonces. De ahí que, a modo de contraste con ese intento de resurrección del concierto europeo que fueron los acuerdos de Locarno, hagamos algunas referencias a quienes, principalmente desde

⁴³ Estaba entonces en boga la creencia en un normativismo que consideraba que por la bondad misma de las leyes se podía modificar profundamente la realidad internacional. Vid. TRUYOL SERRA, A.: "Don Antonio de Luna y García (1901-1967)", *REDI*, XXI, 1968, p. 175.

⁴⁴ Vid. el estudio clásico de WEHBERG, H.: "Le protocole de Genève", *RCADI*, 1925, II

⁴⁵ Vid. DE VISSCHER, C., *Théories et réalités...* op. cit., p. 73. Por su parte, H. Wehberg destacó que la negativa del Reino Unido a admitir garantías de seguridad generales, más allá de las obligaciones del Pacto de la Sociedad de Naciones, impidió la entrada en vigor del Protocolo de Ginebra y favoreció la tendencia a los tratados de garantías especiales como el de Locarno. Vid. WEHBERG, H.: "Le problème de la mise de la guerre hors la loi", *RCADI*, 1928, IV, pp. 194-206.

⁴⁶ Vid. BENES, E.: "After Locarno: The Security Problem Today", *FA*, vol. 4, n. 2, 1926, pp. 195-209.

ámbitos privados, pretendían salir al paso de esa política de equilibrio inestable basada en alianzas y contraalianzas. Este es el caso de R. Coudenhove-Kalergi, el fundador de *Paneuropa*, cuya visión de la paz continental pasaba, entre otros aspectos, por la conclusión de un tratado de arbitraje y garantía obligatorio entre los Estados democráticos de la Europa continental⁴⁷.

Coudenhove-Kalergi creía en la posibilidad de una especie de pacto de garantía paneuropeo frente a una Rusia no democrática (“comunista o absolutista”), pero no es menos cierto que su concepción de la seguridad iba más allá de los aspectos meramente defensivos, pues propugnaba que el citado pacto fuera el punto de partida de una entente entre las dos federaciones, la rusa y la paneuropea. Consecuentemente, este autor percibía con suma claridad la absoluta necesidad de una cooperación económica de la futura federación paneuropea con Rusia. Así pues, la seguridad en el continente europeo no podía basarse en medios exclusivamente militares y, por encima de las diferencias políticas, la reciprocidad de intereses económicos tendría que abrir el camino a la cooperación.⁴⁸ Sin embargo, el proyecto de *Paneuropa* chocó muy pronto con la realidad de la carencia o la debilidad de uno de sus fundamentos básicos: la democracia en Europa. La federación paneuropea había sido concebida para sistemas democráticos continentales que se extenderían desde Polonia a Portugal, pero por desgracia en aquellos años de entreguerras, estos regímenes serían tarde o temprano víctimas de profundas crisis internas.

Por lo demás, y aunque en el período de entreguerras se hizo mucho hincapié en la idea de seguridad colectiva, ésta era más bien la seguridad de unos Estados *frente* a otros, la formación de un sistema jurídico-político de alianzas contra un posible agresor con la consiguiente escalada en la carrera de armamentos. Sin embargo, un europeísta como N. Titulescu, jurista y Ministro de Asuntos Exteriores de Rumania, propugnaba un sistema de seguridad colectiva en Europa del que formaba parte el principio de cooperación económica entre los Estados, y que debería estar integrado por acuerdos de conformidad con el Pacto de la Sociedad de Naciones y el Derecho Internacional, completados a su vez por un acuerdo general de desarme⁴⁹.

⁴⁷ Señalaba Coudenhove-Kalergi cinco vías que debían seguir los 26 Estados de Europa para “a última hora evitar su ruina” (*sic*): Organización en lugar de anarquía; Arbitraje en lugar de guerra; Desarme en lugar de armamento, Garantía solidaria en lugar de autodefensa; y Cooperación en lugar de competencia. Vid. COUDEHONVE-KALERGI, R.: *Paneuropa*, trad. española, Madrid, 1928, p. 125.

⁴⁸ Ejemplo de ello son estos párrafos de la obra: “Si Rusia tiene necesidad de Europa para su reconstrucción, Europa no tiene menos necesidad de Rusia. Así, estos dos conjuntos políticos deben entenderse con amplio espíritu, sin dejarse detener por mezquindades. Su enemistad sería funesta para las dos y no aprovecharía más que a la industria americana... Europa misma no puede salvarse de la catástrofe económica que se extendió sobre ella a continuación de la guerra, más que entendiéndose económicamente con Rusia y tomando parte en su reconstrucción... Europa y Rusia tienen necesidad una de otra y deben ayudarse recíprocamente en su restablecimiento. Dentro de una decena de años, las cuestiones políticas deberán dejar paso a las cuestiones económicas; en lo que concierne a estos países, la economía debe dictar la política”. Vid. COUDENHOVE-KALERGI, C., *op. cit.*, pp. 82-83.

⁴⁹ La concepción de la seguridad que tiene N. Titulescu presenta un carácter global o integral al defender una amplia cooperación económica entre los Estados como medio para reforzar la seguridad, y en definitiva para construir la paz. Titulescu no se limita a una cooperación en el terreno económico sino que la hace extensiva a otros campos como la ciencia, el arte, la cultura y la educación. En el pensamiento de este autor rumano, la cooperación entre los Estados y los pueblos sirve de antídoto para la guerra, al afirmar que “Security is not a work of formulas. It is a reality which consists in associating against a common scourge that is named war”. Vid. GRECESCU, I.: “Nicolae Titulescu: A Great European. A

Añadamos, por último, que el Ministro de Asuntos Exteriores francés, A. Briand, figuraría entre los contados políticos del momento que defendieron la cooperación institucionalizada entre los Estados europeos, al proponer “*une sorte de lien fédéral*”, en expresión de su célebre discurso pronunciado ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones (5 de septiembre de 1929). La propuesta se plasmó en un memorándum, sometido a todos los Estados europeos miembros de la Sociedad el 1 de mayo de 1930, y en el que se contenía el proyecto de constitución de una “Asociación Europea”, un proyecto de indiscutibles nexos con los problemas de seguridad en el continente⁵⁰. Pese a que el memorándum recalcará que la futura entente entre naciones europeas debería construirse sobre la base de la soberanía absoluta y la total independencia política de los Estados, la frialdad de la mayoría de las respuestas recibidas influyó sin duda en que la propuesta se terminara diluyendo en medio de los trabajos generales de la Sociedad de Naciones.⁵¹

F) El Pacto Briand-Kellogg. Las ententes regionales.

Las posiciones minoritarias que defendían una seguridad basada en la cooperación entre los Estados europeos acogieron de buen grado el debate abierto en la década de 1920 sobre la necesidad de poner a la guerra fuera de la ley, teniendo en cuenta de que durante siglos el Derecho Internacional había sido esencialmente el Derecho de la guerra. Los acuerdos de Locarno fueron presentados como un hito en la supresión del recurso a la guerra en una parte del continente europeo, pero continuaban alzándose voces para una prohibición categórica y de alcance universal del llamado *ius ad bellum*, que ni siquiera la Sociedad de Naciones había desterrado por completo. Así se llegaría al Pacto de París o Pacto de Briand-Kellogg (27 de agosto de 1928)⁵², y si bien quedó en este acuerdo quedó

Precursor of the Unity of Europe”, *Revue de Droit International*, 1, 1993, pp. 5-9. En otros artículos de I. Grecescu se recuerda el discurso pronunciado por el estadista rumano en el Reichstag alemán el 6 de mayo de 1929, bajo el título de “Dinamica pacii”, en el que hacía un llamamiento a los juristas y políticos del siglo XX invitándoles a reemplazar nada menos que la construcción jurídica de Grocio (*De iure belli ac pacis*) por la de Vitoria y otros autores de la Escuela de Salamanca que es, en definitiva, la de la cooperación internacional. Vid. GRECESCU, I.: “Les conceptions de Nicolae Titulescu sur le droit international comme droit à la paix”, *RDI*, 1, 1984, pp. 81-98; y “De Francisco de Vitoria à Nicolae Titulescu”, *RDI*, 1, 1995, pp. 64-69.

⁵⁰ Así se señala en el preámbulo del memorándum, en el que no falta la expresión *solidaridad* que a su vez implica la cooperación: “La nécessité d’établir un régime permanent de *solidarité* conventionnelle pour l’organisation rationnelle de l’Europe résulte en effet des conditions mêmes de la *sécurité* et du bien-être des peuples que leur situation géographique appelle à partager, dans cette partie du monde, une *solidarité* de fait”. Vid. el texto y un análisis de su origen y circunstancias en SCALLE, G.: “Le mémorandum Briand et la Fédération européenne”, *Revue politique et parlementaire* (10 Juin 1930), pp. 363-375.

⁵¹ Para conocer más detalladamente la trayectoria de este proyecto de unión federal europea, vid. MIRKINE-GUETZEVICH, B.; SCALLE, G.: *L’Union Européenne*, París, 1931. La obra contiene una serie de discursos pronunciados en la X y XI Asamblea de la Sociedad de Naciones, además del memorándum Briand y las respuestas dadas por los gobiernos.

⁵² Algunos estudios de interés correspondientes a la época de la firma del Pacto son, por ejemplo, los de ERICH, R.: “Le caractère juridique du Pacte de Paris”, *Revue de Droit International*, 2, 1928, pp. 232-

salvado implícitamente el derecho a la legítima defensa, no es menos cierto que algunos de sus signatarios lo interpretarían en el más amplio de los sentidos con objeto de salvaguardar sus particulares esferas de influencia⁵³. Por aquel entonces, y tal y como subrayaría reiteradamente la doctrina posterior, H. Wehberg señalaba en el Pacto la importante laguna de la ausencia de un mecanismo de reacción capaz de desembocar en la imposición de sanciones sobre el Estado que iniciase una guerra en violación de sus disposiciones⁵⁴. Asimismo otros autores pondrían en duda que, según el tenor literal del Pacto, quedaran prohibidas las represalias armadas⁵⁵.

Sin negar la trascendencia de haber sido el primer instrumento internacional en haber puesto la guerra fuera de la ley y los encomiables propósitos de aquel gran europeísta que fue A. Briand⁵⁶, el Pacto Briand-Kellogg no influyó gran cosa en la paz y la seguridad europeas, por no decir mundiales, aunque 57 Estados se adhiriesen a él. Por citar una referencia entre muchas, llamaremos la atención sobre la expresión *naciones civilizadas*, inserta en el preámbulo, y que sitúa todavía al Pacto, dada la época, en las coordenadas del Derecho Internacional Clásico, entendido éste como un ordenamiento en función de las *Potencias*⁵⁷. La concepción de la seguridad que se deriva del Pacto no implica la más mínima autolimitación de soberanía en aras de la cooperación necesaria para llegar al fin proclamado: la prohibición de la guerra. No podía ser de otro modo si consideramos que nos estamos moviendo en un terreno -el de la guerra- que, sobre todo desde Hegel, ha sido considerado como expresión típica de la soberanía del Estado.

Así pues, el Pacto de París se limitó a contener una prohibición general de la guerra en sentido vago e impreciso⁵⁸. Con todo, no cabe duda que el Pacto fue útil para crear un

240; y WRIGHT, Q: "The meaning of Pact of Paris", *AJIL*, 27, 1933, pp. 39-40.

⁵³ Vid. THIERRY, H: *Précis de Droit International Public*, París, 1984, p. 500. La extensión de la legítima defensa a la protección de las respectivas esferas de influencia, expresada abiertamente entonces por el Reino Unido y contenida tácitamente en la Doctrina Monroe de los Estados Unidos, fue puesta de manifiesto por algunos estudiosos contemporáneos del Pacto como Fenwick y F. Vandy. Vid. RUTGERS, V. H.: "La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris", *RCADI*, 1931, IV, pp. 71-72.

⁵⁴ Vid. WEHBERG, H.: "Le problème de la mise de la guerre hors la loi", *loc. cit.*, p. 258. En idéntico sentido, PASTOR RIDRUEJO, J.A.: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 3.ª ed., Madrid, 1989, p. 596.

⁵⁵ Vid. BROWNLIE, I., *op. cit.*, pp. 74-75.

⁵⁶ Este Ministro de Asuntos Exteriores francés defendía la prohibición de la guerra "*dans sa forme plus spécifique et la plus redoutable: la guerre égoïste et volontaire*". Cit. por DEL VECCHIO, G.: "La Société des Nations...", *loc. cit.* P. 621.

⁵⁷ Alemania, los Estados Unidos, Bélgica, Francia, el Reino Unido, Italia, Japón, Polonia y Checoslovaquia fueron las Potencias promotoras del Pacto, que estaba abierto a las adhesiones de las demás Potencias (*sic*) del mundo. Si, en el mejor de los casos, entendemos que Potencia es sinónimo de Estado, llegamos a la conclusión de que la concepción de la seguridad subyacente es la propia del Estado todopoderoso cuya soberanía no admite limitaciones.

⁵⁸ Cabría decir, un tanto en su descargo, que el Pacto Briand-Kellogg presenta algunas connotaciones humanistas y pacifistas en el preámbulo, que se apartan de los esquemas clásicos. Así, por ejemplo, "el solemne deber que incumbe (a las Partes) de desarrollar el bienestar de la humanidad" o que "todos los cambios en las relaciones mutuas sólo deben buscarse por procedimientos pacíficos y ser realizados en el orden y en la paz".

También cabe resaltar que la declaración solemne de condena de recurrir a la guerra para el arreglo

ambiente propicio para la conclusión en Europa de una serie pactos bilaterales de no agresión, no incompatibles desgraciadamente con unas relaciones entre los Estados marcadas por la desconfianza. Resulta ingenuo pensar que se pudieran alcanzar la paz y la seguridad internacionales con el mero voluntarismo de poner a la guerra fuera de la ley. Antes bien, esta proscripción de la guerra se demostraría inoperante ante una sucesión de crisis, en su mayor parte europeas, caracterizadas por el uso o la amenaza de la fuerza militar, y que serían el preludio a una guerra mucho más terrible que la anterior⁵⁹.

Durante el período de entreguerras habría un progresivo aumento de la inseguridad en las relaciones entre los Estados europeos⁶⁰. Partiendo de la concepción tradicional de asimilar la paz y la seguridad al *statu quo*, desde los inicios de la década de 1920 habían surgido toda clase de acuerdos y alianzas regionales en Europa, sobre todo en la parte central y oriental, tales como la Pequeña Entente (Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumania), el Pacto Balcánico (Grecia, Rumania, Turquía y Yugoslavia) o la Unión Báltica (Estonia, Letonia y Lituania)⁶¹. Todas ellas hicieron uso de los mecanismos de la Sociedad de Naciones⁶². Estas ententes regionales se acogieron al artículo 21 del Pacto: "Los compromisos internacionales, tales como tratados de arbitraje y las inteligencias regionales, como la doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no se consideran incompatibles con ninguna de las disposiciones del presente Pacto"⁶³.

de las diferencias internacionales y de renuncia a ella como instrumento de política nacional, la hacen las Altas Partes Contratantes "en nombre de sus respectivos pueblos" (art. 1). Esta referencia del Pacto ya fue destacada en su momento por M. Caloyanni, como un eco de la expresión "*ius inter nationes id est inter populos*": "N'a-t-il pas exprimé la volonté collective de chaque individu composant chaque peuple?... Si donc un peuple s'impose des devoirs et acquiert des droits, au point de vue positif, n'est-ce pas chaque individu appartenant à ce peuple, ayant ses droits et devoirs, qui jouira de ces droits et qui subira les conséquences de son manquement à ses devoirs?". Vid. CALOYANNI, M.: "L'organisation de la Cour Permanente de Justice et son avenir", *RCADI*, 1931, IV, p. 690.

⁵⁹ Un estudio clásico de las crisis de este período es el del historiador TAYLOR, J.P.: *The origins of Second World War*, Londres, 1961.

⁶⁰ Un destacado análisis y balance de aquella época de entreguerras, de un cierto interés por la proximidad histórica de su publicación, es el de SALVATORELLI, L.: "L'anarchia internazionale e le due guerre mondiali", *La CI*, vol. I, 1, 1946, pp. 24-40.

⁶¹ Tal y como destacara en 1936 el alemán A. Freytagh-Loringhoven, las ententes regionales agrupaban mayoritariamente a Estados vencedores de la anterior contienda, lo que no resultaba precisamente una garantía para la paz. En este contexto, y según dicho autor, la disposición psicológica de los Estados vencidos sólo podría traer tensiones y carreras de armamentos que agravarían el peligro de guerra. Vid. FREYTAGH-LORINGHOVEN, A.: "Les ententes régionales", *RCADI*, 1936, II, p. 590. Los hechos demostrarían que las ententes podían suscitar animosidades y dar lugar a bloques hostiles. Si a esto añadimos que la crisis de la Sociedad de Naciones hacía más difícil la organización de la sociedad internacional, todo contribuía, en opinión de R. O. Yakemtchouk, a una invitación a la agresión. Vid. YAKEMTCHOUK, R.O.: "La sécurité collective et la sécurité régionale", *Revue de Droit International*, n. 3, 1954, pp. 245 y 261.

⁶² Tras calificar la concepción de la seguridad de la Sociedad de Naciones de abstracta y casi metafísica, C. de Visscher señalaba certeramente: "Celle-ci reposait sur l'idée de l'égal intérêt des États membres au maintien de la paix. A cette représentation d'une paix indivisible répondait une organisation toute juridique de la sécurité. Quand les tensions politiques grandissantes en eurent dévoilé les insuffisances, les États membres de la Société retournèrent à la pratique des accords restreints et des alliances, quitte à recouvrir ceux-ci de formules suffisamment générales pour les adapter à la idéologie sociétaire", vid. *Théories et réalités...op. cit.*, p. 133.

⁶³ Sobre la aplicación del art. 21 del Pacto y las relaciones entre la Sociedad de Naciones y los acuerdos regionales, vid. ORUE, J. R.: "Le régionalisme dans l'Organisation internationale", *RCADI*, 1935-II, pp. 1-95.

A pesar de toda su fraseología que pretendía ampararse en el Pacto, este frágil entramado de ententes y alianzas entraría en crisis cuando la Alemania nacionalsocialista, que se excluiría muy pronto de la Sociedad de Naciones, irrumpió en la escena continental con una idea *quasi* religiosa de la nación y acompañada de la glorificación de la fuerza⁶⁴.

G) Las iniciativas soviéticas en pro de la seguridad colectiva. La Conferencia de Munich.

La conclusión de pactos de ayuda mutua como forma de seguridad colectiva en Europa será propuesta, una y otra vez, por la diplomacia soviética en la década de 1930. Hay incluso quien ha visto en M. Litvinov, comisario soviético para las relaciones exteriores entre 1930 y 1939, al principal impulsor de un sistema de seguridad colectiva en Europa⁶⁵. Mas sería principalmente la desconfianza hacia Alemania lo que llevó en poco tiempo a la Unión Soviética a entretejer una red de pactos de no agresión con Polonia y los Estados Bálticos, en sintonía con el espíritu del Pacto Briand-Kellogg⁶⁶. Las iniciativas soviéticas culminaron en 1935 con la suscripción de un tratado bilateral de asistencia mutua con Francia que supondría para este último país una ruptura *de facto* del pacto suscrito con Alemania en Locarno⁶⁷. Estas alianzas no fueron tampoco ajenas a la adhesión de la Unión Soviética en 1934 a la Sociedad de Naciones.

⁶⁴ A este respecto, es muy significativa la lectura del estudio clásico de FOURNIER, J. : *La conception nationale-socialiste du Droit des Gens*, París, 1938. Resalta su autor cómo el Ministro de Asuntos Exteriores del Reich, J. Von Ribbentrop, ironizaba sobre las expresiones “indivisibilidad de la paz” y “seguridad colectiva”, muy al uso entre las Potencias miembros de la Sociedad de Naciones como Francia, el Reino Unido o la Unión Soviética. El afán revisionista alemán de los tratados de paz traducía estas expresiones por sus contrarias: “indivisibilidad de la guerra” e “inseguridad colectiva”. Sobre la crítica nacionalsocialista de la organización de la seguridad colectiva, vid. *op. cit.*, pp. 121-138.

⁶⁵ Vid. ANSTIS, C.: "Segunda Parte de la Conferencia CSCE: retorno a Helsinki desde París, vía Berlín y Praga". *Revista de la OTAN*, n. 2, abril de 1992, p. 18. En idéntico sentido, el propio M. Gorbachov consideraba que si Europa hubiera sido capaz de crear un sistema global de seguridad en los años treinta, la Segunda Guerra Mundial nunca se hubiera producido. Vid. GORBACHOV, M.: “Plaidoyer pour “une maison commune”, *Politique Internationale*, n. 68, été 1995, p. 120. Pese a los años transcurridos, esta afirmación de Gorbachov responde a las posiciones de ciertos manuales clásicos, ampliamente difundidos dentro y fuera de la URSS, como el de KOROVIN, Y.A. y otros: *Derecho Internacional Público*, trad. española, México, 1963, p. 259. Allí se encuentra, por ejemplo, la referencia a la propuesta soviética, efectuada en 1934, de un pacto de garantía del Este, que hubiera incluido a la URSS, Alemania, Checoslovaquia, Polonia y los Estados Bálticos.

⁶⁶ Vid. FONTAINE, A.: *Historia de la guerra fría (1917-1962)*, trad. española, Barcelona, 1967, t. 1, p. 64. A este respecto, no dejaba de tener razón A. Freytagh-Loringhoven al afirmar que los pactos de no agresión eran un cuerpo extraño a la Sociedad de Naciones, organización en la que el mantenimiento de la paz era una labor de todos. Vid. FREYTAGH-LORINGHOVEN, A., *loc. cit.*, p. 607.

⁶⁷ Vid. REITZER, L.: "Le Traité franco-soviétique est-il compatible avec le Pacte de Locarno?", *RDI*, 1937, p. 545. Ambos tratados tenían por objeto declarado el establecimiento de un sistema mutuo de seguridad, pero asociaban sucesivamente a Potencias separadas entre sí por grandes tensiones políticas. A este respecto, señala Reitzer la insuficiencia de la simple afirmación de las Partes en el nuevo tratado de que el contenido del mismo no atañe a las obligaciones para ellas derivadas de un tratado anterior. Es evidente que no lo contempló así la Alemania hitleriana.

Pero difícilmente podría construirse un sistema de seguridad colectiva si la actitud adoptada por algunos Estados hacia la Alemania nacionalsocialista, ajena y hostil a los principios de la Sociedad de Naciones, era la de paz a cualquier precio. Una actitud que llegó a su culminación en la Conferencia de Munich (1938) en la que el Reino Unido y Francia cedieron ante las pretensiones alemanas sobre Checoslovaquia. Por un lado, las dos potencias occidentales reconocieron el derecho a la libre determinación de los tres millones de alemanes del territorio checoslovaco de los Sudetes, lo que estaba en perfecta sintonía con el Tratado de Versalles, pero al mismo tiempo parecieron confiar ingenuamente en el respeto de la regla *pacta sunt servanda* por parte de un Estado que no reconocía ninguna regla de Derecho que limitara su actividad en la política internacional⁶⁸. Se confirmaron así de modo trágico las lúcidas percepciones de J. Barthélemy, expuestas un año antes en los cursos de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, y en las que exponía sus dudas sobre el respeto de los compromisos internacionales suscritos por aquéllos que no respetaban los derechos y libertades en el interior de sus Estados⁶⁹. Una vez más las opiniones de algunos juristas chocaban frontalmente con las coordenadas que regían entonces la seguridad internacional. En ellas el lugar de los individuos seguía brillando por su ausencia.

H) El viraje de la Unión Soviética

Todavía en abril de 1939, apenas un mes desde la ocupación alemana de los países checos, Litvinov exponía a Francia y al Reino Unido el proyecto de un sistema de seguridad basado en la asistencia mutua contra toda agresión en Europa y que debería extenderse a todos los Estados del Este limítrofes con la Unión Soviética, completándose con acuerdos precisos de cooperación militar⁷⁰. Sin embargo, la aceleración de los acontecimientos en los meses posteriores desembocaría en el más sorprendente de los acuerdos: el pacto de no agresión establecido entre el Reich alemán y la Unión Soviética (pacto Molotov-Ribbentrop de 23 de agosto de 1939), que marcaría el preludio de la Segunda Guerra Mundial⁷¹.

⁶⁸ Vid. FOURNIER, J, *op. cit.*, p. 228.

⁶⁹ "Tout se tient. Qui viole les contrats est prêt à violer les traités. Qui ne respecte pas la liberté des consciences brisera la liberté des peuples. Qui tue une catégorie sociale, ne hésitera pas à tuer un pays". Cfr. BARTHELEMY, J.: "Politique intérieure et Droit International", *RCADI*, 1937, I, p. 518.

⁷⁰ Vid. FONTAINE, A., *op. cit.*, t. 1, p. 104. En realidad, no cabría hablar de ningún sistema de seguridad colectiva propiamente dicho, por mucho que los medios oficiales soviéticos de aquella época (y posteriores) hicieran alarde de estar desarrollando una campaña para la paz y la seguridad colectiva. Se trataría más bien de otro acuerdo regional con la finalidad de prestarse auxilio recíproco en caso de agresión, entiéndase alemana.

⁷¹ Vid. WEINBERG, G. L.: "The Nazi-Soviet Pacts: A Half Century later", *FA*, 1989, vol. 63, n.4, pp. 175-189. La posición oficial soviética sobre este sorprendente viraje no variará un ápice de esta poco convincente justificación: "La Unión Soviética responde siempre favorablemente a las proposiciones de concluir pactos de no agresión, cualquiera que sea su origen, si es que con ello puede prolongarse la situación de paz... Para la Unión Soviética era ésta una medida importante que mantenía la paz para el pueblo soviético por un espacio suplementario de dieciocho meses y le permitía prepararse para la eventualidad de tener que resistir una agresión". Vid. KOROVIN, Y.A. y otros, *op. cit.*, p. 260.

1.2. LA APARICION TRAS LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL DE NUEVOS TRATADOS Y ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD EN EL MARCO OCCIDENTAL. HACIA UNA CONCEPCION AMPLIA DE LA SEGURIDAD POR MEDIO DE LA COOPERACION INSTITUCIONALIZADA.

A) La división de Europa

En el preámbulo del Acta Final del Helsinki, los Estados participantes en la CSCE reconocían “el carácter indivisible de la seguridad en Europa, así como su interés común en el desarrollo de la cooperación en *toda* Europa y entre ellos mismos”. Era el reconocimiento, a la altura de 1975, de que el continente estaba dividido y de que sólo por medio de la cooperación interestatal se superaría gradualmente aquella fragmentación. En efecto, una de las más graves consecuencias del peor conflicto bélico conocido hasta entonces en Europa, sería una profunda fractura continental entre el Este y el Oeste que se prolongaría durante más de cuatro décadas.

Poco después de finalizar la contienda, G. Gafenco, ministro de Asuntos Exteriores de Rumania durante el trágico año de 1939, señaló que la paz no es fruto de ningún reparto territorial sino obra del Derecho⁷². Pero la realidad es que el Derecho entendido como instrumento de la paz se vería limitado por las barreras ideológicas que se alzaron en Europa. Dos ideologías de vocación universalista, el liberalismo y el comunismo, compitieron incluso por la exclusividad del significado del término *democracia* con las consecuencias que de ello se derivarían en la configuración de los sistemas políticos y sociales. Tras la derrota de unos regímenes políticos marcados por todo género de injusticias y crueldades, ninguna de las Potencias vencedoras quería quedarse atrás en su identificación con un sistema de gobierno compatible con la dignidad y la libertad de los ciudadanos. De ahí que la palabra *democracia* aparezca profusamente en la Declaración de Yalta⁷³, pero lo que se entenderá por *democracia* a uno y otro lado de la línea divisoria del

⁷² En un artículo publicado en *Le Journal de Gêneve* el 25 de julio de 1945 bajo el expresivo título de “Les silences de Postdam”, G. Gafenco señalaba cómo las Cuatro Grandes Potencias vencedoras rechazaban, de principio, el reparto del mundo en zonas de influencia, sin embargo, los hechos desmintieron las intenciones: surgió un orden europeo basado en la división del Continente. Pero la división no podía traer la paz: “Il n'est certes pas facile de faire la paix. L'idée de l'ordre varie d'une grande puissance à l'autre; partout cette idée subit des influences politiques et sociales. Et chacune de ces conceptions différentes tend tout naturellement à assurer la domination dans une région aussi étendue que possible; elle occupe un territoire de démarcation entre les différents espaces idéologiques. Mais il ne faut pas se tromper: une telle ligne, enveloppée de mystère et de silence, n'indique pas une frontière de paix, mais un front de combat. La paix réelle exige un immense effort d'intelligence: il s'agit d'avoir le courage de penser ses idées jusqu'au bout, de ne pas s'arrêter en route à des solutions transactionnelles qui sembleraient commodes, il s'agit de ne pas tirer le rideau entre deux mondes qui se résigneraient à rester étrangers l'un à l'autre, mais à chercher à imposer quelques principes communs, susceptibles de déterminer un ordre général”. Vid. GAFENCO, G., *Derniers jours de l'Europe*, Paris, 1947 pp. 242-243. Los principios comunes, fruto de la búsqueda de un *modus vivendi* entre las dos Europas, deberían esperar a la época de la distensión, y más en concreto al Acta Final de Helsinki (1975), primer eslabón del proceso iniciado por la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que, en principio, pretendía ser un *modus vivendi* entre las dos Europas.

⁷³ Tal y como señala incisivamente K. Marek la frecuencia e insistencia con la que aparece el término *democracia* en la Declaración de Yalta recuerda la reiterada profusión del término *Providencia* del que hiciera uso en su tiempo la Santa Alianza. La citada autora hace un análisis jurídico de una Declaración que marcaría el futuro de Europa para concluir que no recuerda en absoluto a un tratado, pues los Estados

continente será algo muy distinto⁷⁴. La Europa democrática y unida como requisito indispensable para la paz y la seguridad, según la visión de los europeístas del período de entreguerras, quedaba aún muy lejos.

Así pues, las cuestiones relativas a la paz y la seguridad en Europa quedarían rápidamente envueltas por el contexto internacional resultante del conflicto político-ideológico que se vino en denominar guerra fría, una nueva versión del principio de equilibrio a escala planetaria⁷⁵, pero en modo alguno el nuevo equilibrio traería la paz, al no sustentarse ésta sobre un mínimo de justicia⁷⁶. El nuevo orden internacional que pretendía sustentarse en ese ensayo de *civitas maxima* surgido con las Naciones Unidas, chocó con los intereses contrapuestos de los Estados Unidos y la Unión Soviética. De ahí se derivaría un enfrentamiento ideológico, político y estratégico. Como afirma A. Truyol Serra, los autores de la Carta de la organización sobrestimaron la posibilidad de la cooperación de las Grandes Potencias en la inmediata postguerra⁷⁷. En consecuencia, la guerra fría pareció cerrar en Europa las posibilidades de establecer algún sistema de seguridad basado en la cooperación entre modelos políticos y sociales opuestos. En un mundo bipolar sólo había lugar para la confrontación. En el mejor de los casos, pasadas las fases más álgidas del enfrentamiento, hubo terreno para la coexistencia, para lo que a partir de las décadas de 1960 y 1970 se conocería como la distensión. Sería entonces el momento propicio para el nacimiento de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

contratantes brillan por su ausencia. Antes bien, de la lectura del texto parece desprenderse un marcado carácter personal ("we came", "we discussed", "we have agreed") en la actuación de Churchill, Roosevelt y Stalin, los tres firmantes de la Declaración. Vid. MAREK K.: "Retour sur Yalta", *RGDIP*, vol. 86, II, 1982, p. 485.

⁷⁴ En Yalta pareció haber una confusión entre deseos y realidades. Existía acuerdo en las palabras, pero no en las intenciones. Vid. D'YDEWALLE, C.: "La Grande Illusion de Yalta", *RDI*, 1955, 1, pp. 42-44.

⁷⁵ A este respecto, señala S. Hoffmann que los sistemas internacionales surgidos de las dos contiendas mundiales, tanto en su estructura, funcionamiento y destino aparecen como herederos del sistema de concierto o directorio europeo. Vid. HOFFMANN, S.: "Deux directoires de grandes puissances au XXième siècle", *RGDIP*, vol. 58, I, 1954, p. 232.

⁷⁶ Traemos a colación el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas en el que se expresa la resolución de los pueblos -en la realidad, más bien de los Estados- a "crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones dimanadas de los tratados y de otras fuentes del Derecho Internacional". Es evidente la correlación entre Derecho y paz. De ahí que ningún sistema basado en la arbitrariedad que conlleva el principio de equilibrio sea capaz de mantener de modo duradero la paz y la seguridad internacionales. Aunque se admita la posibilidad de la existencia de un mínimo de justicia en el *statu quo*, resultante del sistema de equilibrio, la inestabilidad característica del equilibrio puede alterar tarde o temprano dicho mínimo.

⁷⁷ Vid. TRUYOL SERRA, A.: *Historia del Derecho Internacional Público*, Madrid, 1998, pp. 128-132. Sin dejar de valorar las implicaciones positivas para la paz y la seguridad derivadas de la convergencia de sistemas políticos, económicos y sociales, compartimos también las consideraciones de J.L. Dufour sobre la obra de Kant. Aquel filósofo del siglo XVIII no pudo prever que, pese al avance de los sistemas democráticos, el final del siglo XX se iba a caracterizar por la persistencia de las pasiones nacionalistas, origen tanto de la multiplicación de los Estados como de la desintegración progresiva de algunos de ellos. Vid. DUFOUR, J.L.: "La guerre survivra-t-elle au XXième siècle?", *PE*, 1, 1997, p. 34. En cierto modo, podría decirse que los nacionalismos marcan un retorno al siglo XIX, a una concepción del Estado y del Derecho con unas acendradas dosis de voluntarismo que en definitiva ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Pero aproximadamente un cuarto de siglo antes de que surgiera la CSCE, y en muy pocos años de intervalo (entre 1948 y 1951), aparecieron en Europa Occidental una serie de organizaciones cuya finalidad intrínseca era el logro de la paz y la seguridad a través de una cooperación institucionalizada. En unos casos, la cooperación era sobre todo de naturaleza militar (OTAN y UEO), aunque no es menos cierto que los objetivos de estas dos organizaciones pretendían ir más allá de los tradicionales en un pacto defensivo. En otros casos (Consejo de Europa y Comunidades Europeas), y tras excluir *ab initio* cualquier obligación de índole militar, la búsqueda de la paz y la seguridad en Europa tenía un alcance eminentemente preventivo, y podía alcanzarse implícitamente a través de la cooperación –o la integración– en ámbitos políticos, económicos, sociales o culturales.

Por tanto, antes de abordar los antecedentes de la CSCE, será preciso referirnos a las circunstancias en que nacieron las cuatro organizaciones citadas. Independientemente de los rasgos de tipo general que caracterizan a estas organizaciones, haremos hincapié en que en dos de ellas (OTAN y UEO) se contemplan también fines de naturaleza no militar y que apuntan a la cooperación en ámbitos diversos entre los Estados miembros. Si tenemos en cuenta que algunos de esos Estados estuvieron secularmente enfrentados, los fines de cooperación no pueden ser considerados como algo meramente secundario. En efecto, las perspectivas de cooperación presentes en los tratados fundacionales representan también una contribución a la seguridad en el continente europeo. Ni que decir tiene que en el caso del Consejo de Europa o de las Comunidades Europeas, los fines de cooperación son mucho más específicos y en consecuencia, sus aportaciones a la paz y la seguridad – limitadas en esta época a la parte occidental del continente– han tenido una mayor trascendencia.

B) El Tratado de Dunkerque

Poco antes de la culminación del proceso de división continental, las inquietudes sobre la seguridad en Europa Occidental seguían teniendo como punto de referencia a Alemania, tal y como demuestra el Tratado de Alianza y Asistencia Mutua de Dunkerque, firmado por Francia y el Reino Unido el 4 de marzo de 1947. En su preámbulo se designa a Alemania como enemigo potencial, y en el artículo I se contiene una referencia explícita al artículo 107 de la Carta de las Naciones Unidas que da vía libre a los Estados signatarios de la Carta para llevar a cabo acciones contra los Estados enemigos en la última contienda mundial⁷⁸. Por lo demás, en dicho preámbulo se expresa la toma en consideración de los tratados de alianza firmados por Francia y el Reino Unido, en el transcurso de la guerra, con la Unión Soviética.

El Tratado hace alusión a una serie de medidas militares y diplomáticas susceptibles de ser adoptadas contra Alemania, pero su interés para nuestro estudio radica en que presenta una concepción de la seguridad *lato sensu*, más allá de los aspectos específicamente militares, pues contiene el germen de una cooperación económica entre los dos Estados firmantes. En concreto, el artículo IV menciona los objetivos de

⁷⁸ Vid. un análisis del Tratado de Dunkerque en PONS ALCOY, J.A.: *El Sistema Europeo de Defensa. Tratados y organizaciones multilaterales en el marco occidental*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid 1989, pp. 35-40.

promoción de la prosperidad y la seguridad económica de los dos países firmantes⁷⁹. De la lectura de este artículo IV se puede inferir fácilmente la influencia de la filosofía de las entonces nacientes Naciones Unidas, al hacer de la cooperación económica una contribución a la paz y a la seguridad. A este respecto, cabe recordar el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas en el que la cooperación internacional económica y social se contempla desde el propósito de "crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones". De hecho las organizaciones que surgirán en el marco occidental en los años siguientes tendrán como común denominador objetivos de *cooperación*, tanto en el ámbito militar como en el no militar. En definitiva, estos planteamientos se identifican con un enfoque funcionalista, una idea dominante en los países anglosajones, y que adoptarían las Naciones Unidas. Tal y como señala J. A. Carrillo Salcedo, dicho enfoque funcionalista sostiene que la paz se construye a través del aprendizaje, la práctica y la generalización de la cooperación internacional en diversos ámbitos y materias técnicas⁸⁰.

C) El Pacto de Bruselas

El Tratado de Dunkerque quedó muy pronto superado por los acontecimientos que se desarrollaron en la Europa Central y Oriental en el período 1947-1948, con la llegada al poder de los partidos comunistas en Bulgaria, Rumania, Polonia, Hungría y Checoslovaquia, y la consiguiente expansión de la influencia soviética en la zona⁸¹. La preocupación creada por estos sucesos movió a E. Bevin, secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido, a proponer la creación de una Unión Occidental basada en un conjunto de alianzas bilaterales semejantes al Tratado de Dunkerque⁸². La solución finalmente adoptada fue un tratado de alianza multilateral, que sigue el modelo del Tratado interamericano de asistencia recíproca de Río de Janeiro (1947), pues también se circunscribe a un ámbito regional y se ampara en el artículo 51 de la Carta. Se trata del Pacto de Bruselas, suscrito el 17 de marzo de 1948 por los representantes de los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), Francia y el Reino Unido. El Pacto contiene el compromiso de asistencia mutua en caso de agresión armada en Europa (art. IV) y aunque evoca todavía la posibilidad de una política agresiva alemana (art. VII), supone sobre todo un primer paso en el proceso de construcción europea iniciado en la postguerra⁸³, de

⁷⁹ Esta es la versión en lengua inglesa del artículo IV: "Bearing in mind the interests of the other members of the United Nations, the High Contracting Parties will by constant consultation on matters affecting their economic relations with each other take all possible steps to promote the prosperity and economic security of both countries and thus enable each of them to contribute more effectively to the economic and social objectives of the United Nations".

⁸⁰ Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Derecho Internacional en perspectiva histórica...*, op. cit., p. 74. Una filosofía, por otra parte, inmediatamente anterior a la formación de las propias Naciones Unidas. Así, en la Declaración de Londres (12 de junio de 1941), los representantes de catorce países aliados reconocían "que la única base cierta de una paz duradera radica en la cooperación voluntaria de todos los pueblos libres en un mundo exento de la amenaza de la agresión, donde puedan disfrutar de seguridad económica y social".

⁸¹ Vid. CARRERE D'ENCAUSSE, H.: *Le Grand Frère*, París, 1983, y FETJO, F.: *Historia de las democracias populares de la Europa Oriental*, trad. española, Barcelona, 1971.

⁸² Vid. VARSONI, A.: *Il patto de Bruxelles tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Milán, 1988, p. 47

⁸³ Vid. una serie de interesantes estudios históricos que abarcan desde el Pacto de Bruselas a la Declaración Schuman en POIDEVIN, R. (dir.): *Histoire des débuts de la construction européenne (mars 1948-mai 1950)*, Actes du Colloque de Strasbourg 27-30 novembre 1984, Bruselas, 1986.

acuerdo con su denominación de "Tratado de colaboración en materia económica, social y cultural, y de legítima defensa colectiva"⁸⁴. Estamos, por tanto, ante una concepción de la seguridad en sentido amplio. No obstante, aquellos ambiciosos fines económicos, sociales y culturales acabarían quedando fuera del ámbito del Pacto por la progresiva transferencia de competencias en años sucesivos a organizaciones entonces emergentes como la OECE (Organización Europea de Cooperación Económica) y el Consejo de Europa⁸⁵.

D) El Consejo de Europa

En lo que se refiere al Consejo de Europa, hay que señalar el papel desempeñado en su gestación por el Comité para el estudio y desarrollo de la unidad europea cuyos miembros representaban a los cinco Estados firmantes del Pacto de Bruselas. Las conclusiones del citado Comité fueron presentadas al Consejo de Ministros del Pacto, que en su reunión de 27-28 de enero de 1949 se decidió por la creación de una organización que recibiría la denominación de Consejo de Europa. Finalmente los cinco Estados del Pacto de Bruselas, juntamente con Dinamarca, Irlanda, Italia, Noruega y Suecia firmaron en Londres, el 5 de mayo de 1949, el tratado que instituyó el Consejo de Europa.

Si bien es cierto que en el art. 1 d) de su Estatuto se señala expresamente que “los asuntos relativos a la defensa nacional no son competencia del Consejo de Europa”, no lo es menos que en el preámbulo del Estatuto se señala que esta organización está dirigida a “consolidar la paz”⁸⁶. Existen, por tanto, una serie de valores compartidos por los Estados miembros que aseguran la paz, y en definitiva la seguridad, pues, tal y como afirma el preámbulo, la paz se basa “en la justicia y la cooperación internacional, en la adhesión a los valores espirituales y morales que son la fuente de la libertad individual, la libertad política y el imperio del derecho y en la realización progresiva de estos ideales y en interés del progreso social y económico”⁸⁷. Además los Estados miembros del Consejo de Europa

⁸⁴ En el artículo VII se establece la creación de un Consejo Consultivo que puede ser convocado, a petición de una de las Partes, para efectuar consultas en los casos de una amenaza para la paz, dondequiera que se produzca, y de una reanudación de la política de agresión alemana. Hay también un tercer supuesto en estas situaciones de emergencia y que es concebido como un reto de gravedad no necesariamente inferior a las amenazas de carácter militar: cualquier situación que ponga en peligro la estabilidad económica.

⁸⁵ Vid., por ejemplo, sobre la trayectoria de la OECE, antes de que en 1960 pasara a transformarse en la OCDE, el artículo de FORTHOMME, P.A.: “Les travaux de L’O.E.C.E.”, *SD*, 1981, nn. 1-4, pp. 199-204. No olvidemos asimismo el notable estudio jurídico de WIEBRINGHAUS, H.: “A propos du transfert de compétences entre organisations internationales: Le cas de transfert de certaines activités de l’UEO au Conseil de l’Europe”, *AFDI*, 1961, pp. 537-550.

⁸⁶ D. Tarschys, Secretario General del Consejo de Europa, ha resaltado la coincidencia de la creación de la OTAN y el Consejo de Europa en el mismo año de 1949 y les atribuye, de hecho, la misma misión: la defensa de una Europa libre y democrática de la amenaza autoritaria del régimen comunista. Una organización debía actuar por medios militares, la otra a través de medidas civiles. Vid. el mensaje de D. TARSCHYS en *Revista de la OTAN*, edición conmemorativa del 50 aniversario, 1999, p. 46. Esta comparación entre la OTAN y el Consejo de Europa hubiera resultado impensable unos pocos años atrás. Su justificación actual proviene del hecho de que ambas organizaciones, juntamente con otras de la llamada “arquitectura de seguridad europea”, colaboran y contribuyen con sus respectivas capacidades civiles o militares a la gestión de crisis o a la reconstrucción postconflicto en la Europa de nuestros días.

⁸⁷ Estos valores fueron evocados por el destacado internacionalista A. Miaja de La Muela. Vid. MIAJA DE LA MUELA, A.: “Ética y Derecho del Consejo de Europa: Reflexiones y datos en el momento del ingreso de España”, *RIE*, vol. 5, n.1, 1978, pp.9-33.

reconocen el principio del imperio del Derecho y se comprometen a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales (art. 3 del Estatuto). Esto supone además un requisito *sine qua non* para formar parte del Consejo: “Todo Estado europeo considerado capaz de atenerse a las disposiciones del artículo 3º, y con voluntad de hacerlo, puede ser invitado por el Comité de Ministros a hacerse miembro del Consejo de Europa” (art. 4 del Estatuto). De todo lo anterior se desprende la existencia de una finalidad expresa de agrupar a un conjunto de Estados bajo la ideología común de la democracia liberal. Esto supone implícitamente una contribución a una paz y una seguridad entre Estados europeos que durante siglos se han batido desde las trincheras de sistemas políticos o ideológicos opuestos⁸⁸.

No obstante, y sin hacer nunca dejación de sus fundamentos ideológicos reafirmadores de la ideología democrático-liberal frente al centralismo totalitario de los países de la Europa Oriental, la práctica de la organización demuestra que el Consejo de Europa no se consideró nunca una comunidad cerrada y pretendió distanciarse, en la medida de lo posible, de la política de bloques. De ahí que, por medio de su Asamblea consultiva, esta organización se convirtiera en foro privilegiado de discusión sobre los aspectos políticos de la paz y la seguridad en Europa así como sobre los problemas económicos, sociales y culturales. En consecuencia, y en plena época de la distensión, el Comité de Ministros del Consejo de Europa se pronunciaría en numerosas ocasiones por una cooperación con Estados no miembros, particularmente los socialistas del otro extremo del Continente. Tales llamamientos se justificaban por el carácter esencialmente técnico de las actividades de la organización⁸⁹.

E) La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

La percepción por los países signatarios del Pacto de Bruselas de la insuficiencia de sus recursos defensivos ante una eventual agresión soviética, fue el punto de partida de un proceso que terminaría asociando a los Estados Unidos en la defensa de Europa⁹⁰, si bien los norteamericanos se habían implicado anteriormente en la reconstrucción económica de Europa por medio del Plan Marshall (1947), de indudables repercusiones para la seguridad y estabilidad del área occidental europea. Por el Tratado de Washington (4 de abril de

⁸⁸ No es casualidad que los firmantes del Pacto de Bruselas –recordemos nuevamente que fueron los impulsores del Consejo de Europa- adoptaran en el preámbulo y en el artículo II de dicho Pacto referencias a los principios que son la base de su civilización común, es decir “los principios democráticos, las libertades civiles e individuales, las tradiciones constitucionales y el respeto de la ley”. Se trata de uno de los primeros ejemplos que demuestran que en el proceso de integración europea, se establece una clara relación de los sistemas políticos democráticos con la paz y la seguridad en Europa.

⁸⁹ Estos aspectos de la cooperación entre países europeos de sistemas políticos y sociales opuestos son destacados por el embajador COUVREUR, L.: “Le Conseil de L’Europe”, *SD*, 1981, nn.1-4, pp. 212, 214 y 215.

⁹⁰ Resulta significativa la lectura de un artículo de J. L. KUNZ, publicado por aquel entonces en los Estados Unidos. En él se llega a la conclusión de que tanto el Pacto de Bruselas como la OECE no se corresponden con la idea de Paneuropa que R. Coudenhove-Kalergi lanzara en el período de entreguerras. Por lo demás, habida cuenta de la división del Viejo Continente, el autor defiende la idea de la creación de una “Comunidad Atlántica”, lo que supone una asociación más estrecha de los Estados Unidos con los países de Europa Occidental. Vid. KUNZ, J.L.: “Paneuropa, the Marshall Plan Countries and the Western European Union”, *AJIL*, 42, 1948, pp. 868-877.

1949) se creó la Alianza Atlántica (OTAN), que además de Canadá y los Estados Unidos, integró originariamente a los Estados europeos de Bélgica, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido⁹¹. Posteriormente, entre 1951 y 1999 y en circunstancias históricas diversas, se incorporarían Grecia, Turquía, la República Federal de Alemania, España, Hungría, Polonia y la República Checa.

La creación de la Alianza Atlántica implica sobre todo que desde 1949 la seguridad de Europa occidental no sea concebible sin la existencia de lo que viene a conocerse como el *vínculo transatlántico*: los Estados Unidos, tras dar un giro político de ciento ochenta grados, abandonaban una tradición de aislamiento en política exterior que se remontaba casi a sus orígenes como Estado, y unían su inmediato destino al de Europa, no sólo por las peticiones urgentes de los gobiernos europeos occidentales sino también en aras de su propio interés nacional⁹².

Si bien la Alianza Atlántica es un Pacto de carácter esencialmente militar cuyos objetivos centrales son la cooperación defensiva y la asistencia mutua (art. 3 del Tratado de Washington), y que contiene garantías ante la hipótesis de un ataque armado contra uno o varios de sus miembros (art. 5), convendrá tener en cuenta otros aspectos que guardan relación con una concepción de la seguridad en sentido amplio. Desde sus orígenes, la concepción de la seguridad de la OTAN pretendía ir más allá de la órbita estrictamente militar, a tenor de lo expresado en el preámbulo del Tratado, en el que los Estados partes se declaran decididos a “salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundados en los principios de democracia, libertades individuales y el imperio de la ley”. Esta reafirmación de la democracia y de los principios que le sirven de base va más allá de lo que han sido las alianzas militares tradicionales en las que la cooperación militar se circunscribía por lo general, a conversaciones entre los diferentes estados mayores. Como resaltara G. Tenekides, la OTAN ha creado entre sus Estados miembros vínculos de carácter político⁹³. Es, por tanto, una alianza con objetivos políticos, según se desprende del artículo 2 del Tratado fundacional, por la contribución de las Partes al desarrollo de las relaciones internacionales pacíficas y amistosas, reforzando a tal fin sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en que se basan estas instituciones y promoviendo las condiciones adecuadas para asegurar la estabilidad y el bienestar. Así pues, un elemento básico de la concepción de la seguridad de la OTAN es la cooperación política entre sus miembros, la formación, en expresión de Tenekides, de *une*

⁹¹ Sobre el proceso de gestación de la Alianza, vid. HENDERSON, N.: *The Birth of NATO*, Londres 1982; IRELAND, T.P.: *Creting the Entangling Alliance. The Origins of the North Atlantic Organization*, Wesport, Connecticut, 1981.

⁹² Vid. BARING, A.: “Relaciones transatlánticas: la percepción europea”, *Revista de la OTAN*, n. 1, febrero de 1989, p. 21. La política norteamericana de aislacionismo tenía sus raíces en el testamento político -el llamado “mensaje del adiós”- de G. Washington en el que aconsejaba establecer los mínimos vínculos políticos y evitar las alianzas permanentes con los Estados extranjeros, sin dejar de fomentar al mismo tiempo las relaciones comerciales. Vid. el interesante estudio de CHINARD, G.: “Les origines historiques de la doctrine de l'isolement aux Etats Unis”, *RCADI*, 1937, I, pp. 225-315.

En su día, fue objeto de debate si el Tratado de Washington, al romper con toda una tradición de aislacionismo norteamericano, implicaba una transposición de la Doctrina Monroe a Europa. El tema fue estudiado profusamente en una obra clásica como la de BARCIA TRELLES, C.: *El Pacto del Atlántico*, Madrid, 1950.

⁹³ Vid. TENEKIDES, G.: “Régimes internes et organisation internationale”, *RCADI*, I, 1963, p. 387.

*communauté de vues sur les problèmes politiques*⁹⁴. En esta “comunidad” ha desempeñado un destacado papel la Asamblea del Atlántico Norte, que agrupa a representantes parlamentarios de los países de la Alianza⁹⁵. Añadamos asimismo que el citado artículo 2 *in fine* toma en consideración los factores económicos, de indudable influencia sobre la seguridad, al afirmar que los Estados miembros “tratarán de eliminar cualquier conflicto en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre varias o todas las Partes”. No obstante, convendrá tener en cuenta, tal y como resalta M. Pérez González, que tradicionalmente la filosofía de la Alianza ha conectado estrechamente esta dimensión económica de la seguridad a la finalidad defensiva.⁹⁶ En todo caso, habría que esperar al final de la guerra fría para que la Alianza manifestara su propósito de potenciar en sus tareas los aspectos no estrictamente militares, y de modo especial los políticos.

G) El nacimiento de las Comunidades Europeas. El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED).

Un paso histórico y decisivo en el proceso de construcción europea fue la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950), que proponía colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa. Esta propuesta representaba, ante todo, una contribución a la paz, y en definitiva, podía generar seguridad por medio de la cooperación económica institucionalizada entre Estados que no mucho tiempo atrás habían sido adversarios. Así se contemplaba en la propia Declaración: “*La solidaridad de producción que de ello resulte manifestará que toda guerra entre Francia y Alemania se hace, no ya impensable, sino materialmente imposible*”. Como es sabido, de la Declaración Schuman surgió la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), instituida por el Tratado de París (18 de abril de 1951).⁹⁷

Pero las cuestiones militares tampoco estuvieron ausentes en los inicios del proceso de construcción europea. Las inquietudes de Europa occidental en materia de seguridad no habían desaparecido, y, tras el inicio del conflicto de Corea en junio de 1950, estas inquietudes fueron en aumento, de modo que los propios Estados Unidos apoyarían decididamente la participación de Alemania en el esfuerzo defensivo europeo⁹⁸. De ahí que, dejando a un lado sus reticencias iniciales, Francia lanzó la propuesta de establecer un ejército europeo (Plan Pleven) en el que participara la recién creada República Federal de

⁹⁴ TENEKIDES, G., *ibid.*, p. 388.

⁹⁵ Sobre sus actividades, vid. BRUMTER, C.: *The North Atlantic Assembly*, Dordrecht, 1986.

⁹⁶ Lo que se ha traducido en la adopción de programas tendentes a paliar las disparidades económicas que impiden a los países menos desarrollados del Pacto contribuir adecuadamente al esfuerzo defensivo común. Cfr. PEREZ GONZALEZ, M. en *Las organizaciones internacionales* de M. DIEZ DE VELASCO, 10ª ed., Madrid, 1997, pp. 427-428.

⁹⁷ El texto íntegro de la Declaración Schuman puede verse en TRUYOL SERRA, A.: *La integración europea: idea y realidad*, Madrid, 1972, pp. 104-106.

⁹⁸ Vid. GROSSER, A.: “Le jeu politique allemand. La situation intérieure et les positions internationales”, *PE*, n. 4-5, 1951, reproducido en el número especial de la misma revista, 1986, pp. 97-106.

Alemania⁹⁹. R. Schuman sería además uno de los valedores de esta iniciativa, que en modo alguno suponía el rearme de Alemania, tal y como expusiera el estadista francés a la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa¹⁰⁰. Esta fue la génesis de la Comunidad Europea de Defensa (CED)¹⁰¹ que obedecía, en opinión de R. Close, a un doble impulso: la construcción europea con la transferencia a una entidad europea supranacional de una parte de la soberanía de los Estados en distintos ámbitos; y el deseo de contar con un instrumento defensivo adecuado capaz de hacer frente al posible expansionismo de la Unión Soviética¹⁰². La CED fue establecida por el Tratado de París (27 de mayo de 1952), firmado por los representantes los Estados miembros de la CECA: la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

Pero tanto en el caso de la CECA como en el del simultáneo proyecto de estatuto de una Comunidad Política Europea prevalecieron una vez más los ancestrales recelos franceses hacia Alemania. Así pues, y en el momento de ratificar el Tratado, el voto mayoritariamente negativo de la Asamblea Nacional Francesa (30 de agosto de 1954) enterró definitivamente el proyecto de un ejército supranacional europeo en nombre del principio de la soberanía nacional que algunos formulaban de esta guisa: "*C'est la France et la liberté qui comptent d'abord*"¹⁰³.

H) La aparición de la Unión Europea Occidental (UEO)

Pese a todo, una inmediata reacción de la diplomacia británica permitió la constitución de una alternativa a la CED: una alianza político-militar articulada en torno al Pacto de Bruselas. En la Conferencia de Lancaster House (Londres, 28 de septiembre-3 de octubre de 1954), que reunió a los Ministros de Asuntos Exteriores de los países firmantes del Pacto de Bruselas y de la República Federal de Alemania, Canadá, los Estados Unidos e Italia, se aprobaron una serie de decisiones dentro de un acuerdo general que concernía, directa o indirectamente, a todos los Estados miembros de la OTAN¹⁰⁴. Dichas decisiones

⁹⁹ Vid. el contenido básico de la Declaración de R. Pleven, Presidente del Consejo de Ministros francés, en la Asamblea Nacional Francesa sobre la creación de un ejército europeo (24 de octubre de 1950), en TRUYOL SERRA, A.: *La integración europea...*, pp. 108-110.

¹⁰⁰ R. Schuman se atrevió a proponer entonces la creación de "L'armée dénationalisée, placée effectivement et définitivement au service de la sécurité collective". Vid. texto del discurso en POIDEVIN, R.: *Robert Schuman*, París, 1988, pp. 201-205.

¹⁰¹ Vid. un detallado análisis de sus circunstancias históricas en FURSDON, E.: *The European Defence Community. A History*, Londres, 1980.

¹⁰² Vid. CLOSE, R.: *L'Europe sans défense?*, Bruselas, 1976, p. 34.

¹⁰³ Esta expresión se debe al senador gaullista y más tarde primer ministro, M. Debré. Pese a que este político decía estar conforme con establecer limitaciones de la soberanía del Estado tanto en el orden externo como en el interno, partía del *a priori* de concebir la soberanía nacional como principio de todo poder y, en consecuencia, negaba la más mínima posibilidad de limitar ésta, cosa que, a su juicio, sucedería, si se aprobaba el proyecto de la CED. Vid. DEBRE, M.: "Contre l'armée européenne", *PE*, n. 5, 1953, reproducido en el número especial de la misma revista, 1986, pp. 107-134. Esta actitud francesa suponía un profundo escepticismo ante esta afirmación del preámbulo del Tratado de la CED: "Convencidos de que en el seno de la fuerza común constituida sin discriminación entre los Estados participantes, los patriotismos nacionales, lejos de debilitarse, no podrán sino consolidarse y armonizarse en un cuadro más amplio".

¹⁰⁴ A destacar los certeros análisis de BARCIA TRELLES, C.: *Los caminos que condujeron a Lancaster*

se materializaron en la firma de los acuerdos de París (23 de octubre de 1954) que supusieron la creación formal de la Unión Europea Occidental (UEO). Los antiguos países enemigos -la República Federal de Alemania e Italia- se convirtieron en miembros de la UEO, previa modificación del Pacto de Bruselas con supresión de toda referencia a Alemania, y se creó también una Agencia para el Control de Armamentos con la finalidad implícita de verificar el respeto por los germano-occidentales de sus compromisos en este campo. Por otra parte, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido dieron por concluido el régimen de ocupación de la República Federal de Alemania, a la que reconocían como Estado soberano. Finalmente, la República Federal de Alemania fue invitada a adherirse a la OTAN, aportando un ejército nacional que se integraría en las fuerzas de la Alianza¹⁰⁵.

Es evidente que con los acuerdos de París triunfaban las posiciones del Reino Unido, tendentes a sustituir una concepción supranacional de la seguridad como la de la CED por la de una alianza por entero respetuosa de las soberanías estatales¹⁰⁶. Así pues, el nacimiento de la UEO respondió a una doble finalidad: la de llenar apresuradamente el vacío dejado por la CED, y la de apaciguar los recelos de Francia respecto a Alemania, dando así satisfacción al nacionalismo francés. En consecuencia, y pese a la creación de un marco jurídico formal, las voluntades políticas de Francia y del Reino Unido eran coincidentes en dar a luz una iniciativa de carácter limitado. Esto explica en gran parte el estado de “hibernación” en el que permanecería la UEO en los treinta años siguientes.

Con todo, la existencia de una Asamblea de la UEO, prevista en el art. IX del Tratado de Bruselas modificado y compuesta por los representantes de los Parlamentos nacionales en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, fue uno de los elementos que daría un relativo dinamismo a la organización. Esto fue así, sobre todo, desde la adopción por la Asamblea en 1956 de su propia Carta constitutiva por la que se atribuyó una función parlamentaria de amplio espectro, relativa a cualesquiera cuestiones que entraran dentro de los fines de la UEO. Tal y como señala A. Imbert, se trata de un hecho sin precedente en la historia de los parlamentos internacionales¹⁰⁷. En cualquier caso, la constitución de la Asamblea de la UEO está en armonía con esa exigencia común a las organizaciones regionales europeas y transatlánticas de que los Estados miembros posean una organización política interna de carácter democrático. Históricamente es el primer caso en que una organización con atribuciones en el ámbito de la seguridad y la defensa se dotaba de una Asamblea de representantes parlamentarios¹⁰⁸. Esto supone también una

House, Cuadernos de Política Internacional, Madrid, 1954.

¹⁰⁵ Vid. VEGAS, F.: "L'Unione Europea Occidentale", *La CI*, n. 2, 1955, pp. 242-252.

¹⁰⁶ Sobre el significado de la creación de la UEO en 1954, A. Imbert hace la siguiente valoración: "Plus qu'un pas de Londres en direction de L'Europe, l'UEO est une main tendue de l'Europe par dessus de la Manche", y asimismo añade: "L'UEO est véritablement la 'chose' du Royaume Uni, façonnée selon ses désirs et ses goûts; elle est sa créature autant que sa création". Vid. IMBERT, A.: *L'Union de l'Europe Occidentale*, París, 1968, p. 23.

No obstante, conviene no perder de vista que la UEO hizo posible durante muchos años la existencia de un vínculo permanente entre el Reino Unido y los seis Estados miembros de las Comunidades Europeas. Vid. BADINI CONFALONIERI, V.: "L'UEO et l'unification européenne", *PE*, n. 6, 1959, pp. 605-611.

¹⁰⁷ Vid. IMBERT, J.: *L'Union de l'Europe Occidentale...*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰⁸ La CED preveía en los artículos 33 a 38 de su Tratado constitutivo la existencia de una Asamblea, la misma que se contempla en el Tratado de la CECA. Por su parte, la Asamblea del Atlántico Norte no estaba prevista en el Tratado de Washington aunque se empezó a reunir a partir de 1955.

diferencia con respecto a la concepción tradicional de la seguridad, atenta sobre todo a las amenazas contra la integridad territorial de los Estados. La nueva concepción de la seguridad pasaba también por la defensa de los valores de un determinado sistema político, social y económico¹⁰⁹ -en este caso el de la democracia parlamentaria- confrontado entonces con los regímenes comunistas del otro extremo del continente europeo.

A modo de conclusión de estas referencias a los orígenes de las organizaciones europeas y transatlánticas, convendrá señalar que el objetivo primordial de la CSCE radicaba, según recuerda M. Pérez González, en crear las condiciones para la consolidación de un vasto espacio de seguridad paneuropeo¹¹⁰. La propia lógica derivada del estancamiento de la confrontación entre Estados situados en dicho espacio, llevaría con el tiempo a hacer pensar a sus dirigentes que el objetivo sólo podría alcanzarse por la vía de la cooperación. Este planteamiento hubiera sido inconcebible en la Europa anterior a la Segunda Guerra Mundial. A nuestro juicio, la madurez de las condiciones para que se pusiera en marcha el proceso de la CSCE vino determinado no sólo por las circunstancias propicias de la distensión sino también por el hecho de que a ambos lados de la Europa dividida, y de una manera especialmente significativa en el Oeste, los Estados hubieran puesto en funcionamiento estructuras institucionales de cooperación. Dichas estructuras abrirán, en mayor o menor medida, el camino hacia una concepción de la seguridad basada en la cooperación, rasgo definitorio de la OSCE.

1.3. LOS ANTECEDENTES DE LA CONFERENCIA SOBRE LA SEGURIDAD Y LA COOPERACION EN EUROPA (CSCE)

A)El Proyecto Molotov sobre un tratado de seguridad colectiva en Europa

En 1954, el año marcado por la consunción de la nonnata CED y la aparición de la UEO¹¹¹, la diplomacia soviética se puso de nuevo en marcha. Tras la desaparición de Stalin un año antes, las relaciones internacionales pasaban por un período de “deshielo”.

¹⁰⁹ G. Tenekides ponía de relieve que la seguridad ponía el acento no tanto en la defensa de la integridad territorial del Estado sino en la salvaguarda de su estructura política y social. Vid. TENEKIDES, G: “Régimes internes...”, *loc. cit.*, p. 357. Estas consideraciones fueran escritas durante la guerra fría, pero no han perdido su actualidad en una época en que se preconiza el sistema democrático en todos los Estados europeos y, en consecuencia, las amenazas contra la seguridad son principalmente de índole interna.

¹¹⁰ Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “Hacia una nueva concepción de la seguridad: las aportaciones de las organizaciones regionales europeas”, *Revista Española de Derecho Militar*, n. 65, 1995, pp. 287-306.

¹¹¹ Como ejemplo de la posición oficial de la Unión Soviética ante la aparición de la UEO, bastará con transcribir algunas líneas del otras veces citado manual de Korovin: “A pesar de sus frecuentes referencias al estatuto de las Naciones Unidas... el tratado no corresponde a los principios concretados en el estatuto respecto a los órganos regionales. No es paneuropeo de carácter y está dirigido contra la Unión Soviética”. Vid.. KOROVIN, Y.A. y otros: *Derecho Internacional público...*, *op. cit.*, p. 364.

Sería entonces cuando la Unión Soviética convertiría en punto destacado de sus iniciativas diplomáticas la idea de un sistema de seguridad colectiva en Europa.

Previamente, en junio de 1953 el canciller germano federal K. Adenauer había escrito una carta a los ministros de Asuntos Exteriores occidentales, reunidos en Washington, en la que preconizaba una conferencia de las cuatro Grandes Potencias, encaminada a estudiar la cuestión alemana y organizar en torno a la CED, Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética un sistema que "englobara las necesidades de seguridad de todos los pueblos europeos, incluido el pueblo ruso"¹¹². La Conferencia de los cuatro ministros de Asuntos Exteriores tendría lugar entre el 23 de enero y el 18 de febrero de 1954 en Berlín Oeste, y allí el soviético N. Molotov expuso a sus colegas un proyecto de tratado general sobre la seguridad colectiva en Europa, con once artículos y tres disposiciones generales¹¹³. Inspirado en el Pacto interamericano de seguridad colectiva o Pacto de Río de Janeiro, el proyecto presentaba las siguientes características: La propuesta de celebración de reuniones periódicas; la creación de dos organismos consultivos, uno político y otro militar; la posibilidad de participación de todos los Estados europeos; la cláusula de renuncia a la fuerza en las relaciones mutuas; y la no participación en alianzas militares¹¹⁴.

Del Proyecto Molotov cabe destacar la no inclusión de los Estados Unidos en el futuro sistema europeo de seguridad, lo que condicionaba *a priori* su aceptación por los miembros de la OTAN. Por lo demás, éstos tampoco estaban dispuestos a aceptar una propuesta que implicaba la disolución de las alianzas militares, dado que éstas les aportaban un mayor sentimiento de seguridad que un supuesto sistema de seguridad paneuropeo que, según ellos, sólo serviría para reproducir a escala regional las deficiencias que en materia de seguridad colectiva presentaban las Naciones Unidas, víctimas de los condicionamientos de la guerra fría. Dicho de otro modo, tras la división político-ideológica del continente, los Estados occidentales habían optado abiertamente por la defensa colectiva de su ámbito territorial (OTAN y UEO) en detrimento de cualquier iniciativa de seguridad colectiva a escala continental. En definitiva, las posibilidades de configuración de un espacio de seguridad que incluyera las dos Europas y en el que la confrontación se viera sustituida por la cooperación, eran muy escasas, dada la desconfianza entre los bloques. Una desconfianza que se vio agravada por la sucesión de crisis internacionales (Hungría, Suez, Berlín, Cuba) de los años siguientes.

Así pues, la reacción de los Estados occidentales al Proyecto Molotov fue en general, negativa¹¹⁵. Únicamente las declaraciones del ministro francés G. Bidault

¹¹² Vid. FONTAINE, A., *Historia de la guerra fría...*, op. cit., t. II, p. 73.

¹¹³ Vid. CIALDEA, B. : "L'organizzazione della sicurezza europea nel dialogo tra l'Occidente e l'URSS", *La CI*, IX, 1, 1954, pp. 237-258.

¹¹⁴ Vid. el texto del proyecto en "Le projet de conférence sur la sécurité européenne, 1954-1971" (*M.E. Nessler, Rapporteur*), Commission des affaires générales de l'Assemblée de l'UEO, París, 1971, pp. 8-9, citado desde ahora como *Rapport Nessler*). Desde la perspectiva soviética, existe una síntesis del proyecto en el manual de KOROVIN, Y.A. y otros, op. cit., pp. 371-373.

¹¹⁵ El británico A. Eden llegó a asegurar que con el proyecto presentado por Molotov, el único país que podía sentirse seguro era la Unión Soviética, y que dicho proyecto no era más que una moderna versión de la doctrina Monroe para Europa, habida cuenta que excluía a los Estados Unidos de los asuntos de seguridad

supeditaron la viabilidad del Proyecto a la firma de un tratado de paz con Alemania y a que no impidiera la celebración de otros acuerdos de carácter defensivo¹¹⁶. En estas circunstancias, causó asombro que el 31 de marzo de 1954 la Unión Soviética enviara una nota a los gobiernos de los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido aceptando no sólo la participación de los Estados Unidos en el futuro sistema de seguridad europeo sino manifestando también la disposición soviética a formar parte de la OTAN. La Unión Soviética llegó incluso a sugerir que la Alianza Atlántica debía modificar su naturaleza para admitir en su seno a todas las Potencias de la coalición antihitleriana¹¹⁷. Aunque su proposición fue rechazada el 7 de mayo, los soviéticos no cejaron en su empeño, y el 12 de noviembre dirigieron una nota a los veinticuatro países de Europa con los que mantenían relaciones, invitándoles a participar en una conferencia sobre la seguridad europea que debía celebrarse en Moscú el 29 del mismo mes. A dicha conferencia terminarían asistiendo únicamente representantes de la mayoría de los Estados comunistas europeos, y en su transcurso Molotov volvió a reiterar las líneas generales de su proyecto de sistema de seguridad colectiva¹¹⁸.

B) El Pacto de Varsovia. El fracaso de la Conferencia de Ginebra

De la conferencia de Moscú no surgió ningún sistema de seguridad colectiva para Europa. Por el contrario, allí se sentaron las bases para el establecimiento de una nueva alianza militar: la organización del Pacto de Varsovia. Este pacto vio la luz el 14 de mayo de 1955, a modo de respuesta de la Unión Soviética a los acuerdos de París del año anterior que habían dado vía libre a la entrada de la República Federal de Alemania e Italia en la OTAN y a la incorporación de ambas a la UEO¹¹⁹. No obstante, las tesis soviéticas en pro de un sistema europeo de seguridad colectiva están presentes a lo largo de este tratado de amistad, cooperación y asistencia mutua. En el preámbulo se afirma que “las partes contratantes reafirman nuevamente su aspiración a crear *un sistema de seguridad colectiva en Europa*, basado en la participación de todos los Estados europeos, independientemente de su régimen social y político, que permitirá unir sus esfuerzos para afirmar y garantizar la paz en Europa”. En idéntico sentido se presenta el párrafo primero del art. 9: “El presente tratado está abierto a otros Estados que *independientemente de su*

europeos. Vid. CIALDEA, B., *loc. cit.* p. 253.

¹¹⁶ Vid. FONTAINE, A., *op. cit.*, t. II, p. 79.

¹¹⁷ Se buscaba, en opinión de Y.A. Korovin, eliminar el “*carácter antisoviético del tratado*”, *op.cit.*, p. 365. Aseguraba asimismo la Unión Soviética en su nota que la existencia de la OTAN no era incompatible con el futuro tratado paneuropeo de seguridad, pues ambas instituciones podían contribuir a la paz universal. De ahí que, según el primer ministro N. Malenkov, los Estados Unidos podían poner su firma en un pacto general de seguridad colectiva en Europa, a modo de contrapartida de la participación soviética en la Alianza Atlántica. Vid. CIALDEA, B., *loc. cit.*, p. 254.

¹¹⁸ Vid. RUPÉREZ RUBIO, J.: *Europa entre el miedo y la esperanza*, Madrid, 1974, p. 48. En la versión inglesa del semanario soviético “*Tiempos nuevos*”, la conferencia celebrada en Moscú aparecía bajo la denominación siguiente: Conference of European Countries on Safeguarding European Peace and Security. Vid. KORBONSKI, A.: “The Warsaw Pact”, *International Conciliation*, n. 573, 1969, p. 7. Habida cuenta de las modificaciones territoriales tras la II Guerra Mundial, habrá que concluir que la concepción soviética de la paz y la seguridad europeas se basaba en gran parte en la legitimación del *statu quo* continental.

¹¹⁹ La incorporación efectiva de la República Federal de Alemania a la OTAN había tenido lugar el 6 de mayo de 1955. Sobre las valoraciones del entonces canciller alemán en torno a la admisión de la República Federal de Alemania en el sistema de seguridad occidental, vid. ADENAUER, K.: “Germany, the New Partner”, *FA*, n. 2, 1955, pp. 177-183.

régimen social y político, se declaren dispuestos a contribuir, participando en el presente tratado, a la fusión de los esfuerzos de los Estados pacifistas, con el fin de garantizar la paz y la seguridad de los pueblos". Por último, en el último párrafo del art. 11 se afirma lo siguiente: "En caso de crearse en Europa un sistema de seguridad colectiva, y de la conclusión, con tal fin, de un *tratado general europeo de seguridad colectiva*, a la que invariablemente se dirigen los esfuerzos de las partes contratantes, el presente tratado será derogado el día en que el tratado general europeo entre en vigor"¹²⁰. De la lectura de estos textos no cabe, sin embargo, deducir que la organización del Pacto de Varsovia hubiera podido ser el embrión de un sistema europeo de seguridad colectiva en el que coexistieran Estados de sistemas políticos heterógeneos. La existencia de la regla de la unanimidad para la admisión de nuevos miembros y, sobre todo, la práctica establecida con ocasión de las crisis de Hungría o Checoslovaquia demuestran ampliamente la existencia de criterios inamovibles de homogeneidad política en el seno de la organización.

Por lo demás, los planteamientos de la Unión Soviética sobre la seguridad en Europa guardan una estrecha relación con la doctrina también defendida por ella de la *coexistencia pacífica*. Dicha doctrina daba por sentada la existencia de una época de transición del capitalismo al socialismo, caracterizada por una competición pacífica a escala internacional entre los dos sistemas. Así pues, la transición del capitalismo al socialismo –que se daba por descontada, al estar dictada por unas supuestas leyes de desarrollo social– tendría que excluir cualquier enfrentamiento armado. De ahí el acento que siempre pondría el Estado soviético en la idea de paz que, sin embargo, no veía incompatible con la defensa del principio de la lucha de clases que consideraba inevitable y natural. Sin él, como afirmaba G. I. Tunkin, el propio concepto de coexistencia pacífica sería una aspiración desconectada de la realidad. No obstante, tanto para aquel eminente jurista soviético como para las autoridades de su país, la coexistencia pacífica no excluía en modo alguno la cooperación entre Estados con diferentes sistemas políticos y sociales¹²¹. Y aquí residía precisamente el *quid* de la cuestión, pues desde la óptica occidental, no pocos sostenían que, pese a las afirmaciones en contrario, la coexistencia pacífica y la cooperación no eran necesariamente términos equivalentes para la Unión Soviética¹²². Reinaba, en consecuencia, un clima de desconfianza entre los bloques que reducía las posibilidades de sentarse a dialogar sobre la seguridad en Europa.

Pese a todo, y a las pocas semanas de la firma del Pacto de Varsovia, los gobiernos de los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido invitaron a la Unión Soviética a una cumbre que tendría lugar en Ginebra entre los días 18 y 23 de julio de 1955. Sería ésta la primera reunión al más alto nivel de las Cuatro Potencias desde la Conferencia de

¹²⁰ Vid. JULIEN, C.: *El Pacto de Varsovia*, trad. española, México, 1985. Vid. además ALISON REMINGTON, R.: "The Warsaw Pact: Communist coalition politics in action", *The Year Book of World Affairs*, XXVII, 1973, pp. 153-172. Para un análisis desde el campo socialista, vid. SKUBISZEWSKI, K.: "L'Organisation du Traité de Varsovie", *Revue Belge de Droit International*, III, 1, 1967, pp. 75-83.

¹²¹ Sobre la doctrina soviética de la coexistencia pacífica, vid. TUNKIN, G.I.: *Theory of International Law*, Londres, 1974, pp. 35-48.

¹²² Así lo veían, por citar tan sólo dos ejemplos, HAZARD, J.: "Codifying Peaceful Coexistence", *AJIL*, LV, 1961, pp. 111-112; y VALLAT, F.: "International Law-A Forward Look", *Yearbook of World Affairs*, XVIII, 1964, p. 251, PÉREZ GONZÁLEZ, M., "El Derecho Internacional de la Cooperación: algunas reflexiones", *La cooperación internacional* (coord. por ALDECOA LUZÁRRAGA, F.), Bilbao, 1993, pp. 25-41; p. 33-35.

Postdam¹²³. En esta conferencia no sólo se abordaron cuestiones de seguridad europea y desarme, pues el programa de trabajo incluyó también un desarrollo de los contactos entre el Este y el Oeste, con especial incidencia en los intercambios económicos¹²⁴.

Entre las expectativas occidentales, estaba la referida por el primer ministro británico A. Eden en sus "Memorias": había llegado el momento de concluir un pacto de seguridad europeo con la creación de una zona desmilitarizada a ambos lados del telón de acero y una limitación controlada de los armamentos de la República Federal de Alemania y de sus vecinos¹²⁵. Por su parte, el soviético N. Bulganin defendió nuevamente un pacto europeo de seguridad que debería estar abierto también a la participación de los Estados Unidos. La conferencia se prolongaría con la participación de los ministros de Asuntos Exteriores hasta finales de aquel año pero concluyó sin posibilidad alguna de entendimiento sobre la reunificación de Alemania. Procede también destacar que la delegación soviética, atenta siempre a valorar los proyectos de cooperación económica como ejemplo de contribución a la seguridad, rechazó con energía las propuestas occidentales de cooperación en otros campos -de no menor incidencia en la seguridad- como el del "*libre intercambio de ideas*", que al decir de Molotov sólo eran de "libre propaganda para la guerra"¹²⁶.

C) El Plan Rapacki y otras iniciativas sobre seguridad de los Estados del Pacto de Varsovia

Habría que esperar al 2 de octubre de 1957 para que se produjera una nueva iniciativa en torno a la seguridad en Europa. En esa fecha, el ministro polaco de Asuntos Exteriores, A. Rapacki, se dirigió a la Asamblea General de las Naciones Unidas para proponer la creación de una zona desnuclearizada en Europa Central. En concreto, Rapacki afirmó que si los dos Estados alemanes se mostraban dispuestos a prohibir la producción y almacenamiento de armas atómicas y termonucleares en su territorio, la República Popular de Polonia haría otro tanto¹²⁷. Esta proposición fue legalizada por el gobierno polaco en un memorándum el 14 de febrero de 1958 pero fue rechazada el 3 de mayo de ese mismo año por los Estados Unidos, que alegaron que no tenía en cuenta la producción de armamento nuclear de las Grandes Potencias ni establecía ningún método para una reducción equilibrada y equitativa de los potenciales militares. Con posterioridad, el 4 de noviembre, Rapacki, en una versión revisada de su Plan, añadía a su proyecto de desnuclearización de Europa Central, la reducción de los armamentos convencionales en dicha zona¹²⁸.

¹²³ Según A. Korbonski, una de las motivaciones para la creación un tanto apresurada de la organización del Pacto de Varsovia fue la necesidad de la Unión Soviética de contar con una organización que pudiera servir de contrapeso a la OTAN en las negociaciones que iban a celebrarse en Ginebra. Vid. KORBONSKI, A.: "The Warsaw Pact", *loc. cit.*, p. 12.

¹²⁴ La versión francesa de los documentos de la Conferencia de Ginebra puede consultarse en "Documents relatifs à la Conférence des Quatre Chefs de Gouvernements" (Genève, 18-23 juillet), *La Documentation Française*, (Notes et études documentaires, n. 2082, série internationale CCCXXV), París, 1955.

¹²⁵ Cit. por FONTAINE, A., *op. cit.*, t. II, p. 127.

¹²⁶ Cit. por FONTAINE, A., *op. cit.*, t. II, p. 131.

¹²⁷ Vid. D'AMOJA, F.: "Piano Rapacki e rapporti fra due blocchi", *La CI*, XIV, 3, 1959, pp. 604-625.

¹²⁸ Resalta A. Manin la visión anticipadora del Plan Rapacki en lo que a armamentos convencionales se

El Plan Rapacki se formuló nuevamente el 28 de marzo de 1962 pero con la novedad de que ahora estaba abierto a todos los Estados europeos e incluía la reducción, matizada, de fuerzas nucleares y armamentos convencionales; la eliminación de armas atómicas y vehículos de transporte nuclear y preconizaba que las potencias nucleares se abstuvieran de violar el *status* de la zona desnuclearizada. El último memorandum Rapacki llevaba fecha de 28 de febrero de 1964 y volvía al proyecto inicial de “congelación” de los armamentos nucleares y termonucleares. Por último, Rapacki, en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre del mismo año, propuso la convocatoria de una Conferencia sobre Seguridad en la que participarían todos los Estados europeos, además de la Unión Soviética y los Estados Unidos¹²⁹.

De la reunión del Comité Consultivo de los Estados miembros del Pacto de Varsovia del 20 de enero de 1965 saldría una nueva referencia a la convocatoria de una conferencia de los Estados europeos con la finalidad de examinar las medidas que garantizaran la seguridad colectiva en Europa, y además los Estados socialistas mostrarían su disposición a concertar con los Estados miembros de la Alianza atlántica un pacto de no agresión. Los Estados del Este llegaron todavía más lejos en sus propuesta en una declaración emitida en Bucarest el 5 de julio de 1966. Dicha declaración proponía la desaparición de los bloques militares, para recordar a continuación su reiterada propuesta de que en el caso de que la Alianza Atlántica suspendiera toda acción, la organización del Pacto de Varsovia procedería a su disolución, y una y otra alianza serían reemplazadas por un sistema europeo de seguridad colectiva¹³⁰. Hay que subrayar la incidencia de esta declaración de Bucarest sobre el contenido de la futura Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, al aparecer en ella referencias al reforzamiento y el desarrollo de relaciones normales entre los Estados, basados en los principios de soberanía e independencia nacional, no injerencia en los asuntos internos y respeto a la inviolabilidad territorial; creación de zonas desnuclearizadas; y colaboración en temas económicos, científicos, técnicos y culturales¹³¹.

D) El Informe Harmel. La distensión abre el camino a la CSCE

A lo largo de estos años, la Alianza Atlántica había guardado silencio ante las propuestas de los Estados del este, pero dio signos de una mayor receptividad a partir del informe presentado por el ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, P. Harmel, en la reunión ministerial del Consejo Atlántico, celebrada en Bruselas el 14 de diciembre de

refiere. Vid. MANIN, A.: "La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe", *La Documentation Française*, nn. 4271-4272, 1976, p. 9.

¹²⁹ Vid. *La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Cuadernos de Documentación, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, Madrid, 1978, p. 12.

¹³⁰ Los textos de estos comunicados del Pacto de Varsovia, completados con otros que abarcan de marzo de 1969 a febrero de 1971, pueden consultarse en el Rapport Nessler de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *loc. cit.*, pp. 14, 17 y 18.

¹³¹ Vid. *La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Cuadernos de Documentación..., *op. cit.*, p. 13.

1967. Cabe resaltar que el Informe Harmel sobre las futuras tareas de la Alianza es un documento de extraordinaria importancia en la evolución de la organización atlántica¹³².

Aunque el Informe ponía un especial énfasis en la cuestión alemana como algo indispensable para alcanzar un orden definitivo y estable en Europa, reconocía también que "el mundo comunista ya no es monolítico y que la doctrina soviética de la "coexistencia pacífica" ha cambiado la naturaleza de la confrontación con Occidente aunque no los problemas básicos" (párrafo 4), y si bien "la situación de inestabilidad e incertidumbre no permite todavía una reducción equilibrada de las fuerzas militares" (párrafo 5), la OTAN formulaba un principio de gran transcendencia posterior: "*la seguridad militar y una política de distensión no son antagónicas sino complementarias*" (párrafo 5). Así pues, a partir de ahora los planteamientos de la Alianza Atlántica añadirán a la tradicional función de la defensa el componente del diálogo político.

En el Informe Harmel la posibilidad de diálogo con los Estados socialistas venía del reconocimiento de que "la evolución de la política de la Unión Soviética y de la Europa del Este permite esperar que sus gobiernos reconozcan las ventajas de colaborar en la consecución de un orden pacífico" (párrafo 8). Se afirmaba asimismo que la distensión formaba parte de "un proceso a largo plazo tendente a promover mejores relaciones y a favorecer un acuerdo en Europa" y que "el objetivo político final de la Alianza es llegar a un orden pacífico, justo y duradero en Europa que incluya adecuadas garantías de seguridad" (párrafo 9). No aparece ninguna alusión en el Informe a la convocatoria de una conferencia de seguridad, pero es una posibilidad más o menos implícita en el párrafo 10: "En la actualidad, los contactos entre los países de Europa Occidental y de Europa Oriental tienen lugar, principalmente, sobre una base bilateral. Ciertas cuestiones, lógicamente, por su propia naturaleza requieren *una solución multilateral*". Por tanto, según la Alianza, debería abrirse un proceso "de activa y constante preparación" hasta el momento en que "los países del Este y del Oeste pudieran deliberar de modo fructífero, en forma bilateral o multilateral" sobre cuestiones como un orden justo y estable en Europa, el fin de la división en Alemania y el fomento de la seguridad europea (párrafo 13). En similares términos a los contenidos en este último párrafo se expresaría la declaración aprobada por el Consejo Atlántico, en Reykjavik, el 24 y 25 de junio de 1968. En dicha declaración los Estados miembros de la OTAN invitaron por primera a la Unión Soviética y a otros Estados del este de Europa a estudiar la posibilidad de reducciones mutuas y equilibradas de fuerzas, y les hicieron un llamamiento para "asociarse a esta búsqueda de progreso hacia la paz"¹³³.

¹³² Vid. el texto del Informe Harmel en *La Alianza Atlántica. Estructura, hechos y cifras*. Servicio de información de la OTAN, Bruselas, 1984, pp. 326-328. Vid. además un análisis del Informe, sus antecedentes y objetivos en ROSTOW, E. V.: "Un programa práctico para la paz: el XX aniversario del Informe Harmel", *Revista de la OTAN*, n.4, agosto de 1987, pp. 9-15.

¹³³ Vid. el texto en el Rapport Nessler, *op. cit.*, pp. 24-26. En Reykjavik, P. Harmel llegó a sugerir a los ministros de la Alianza que se propusiera a los países del Este una reducción cuantitativa y cualitativa de armamentos en una región geográfica definida del centro de Europa, inspirándose, al parecer, en las propuestas del Plan Rapacki. Vid. VINCINEAU, M.: "La position belge sur la sécurité européenne", *PE*, n. 6., 1972, p. 736.

Pese a la invasión de Checoslovaquia por las tropas del Pacto de Varsovia en agosto de 1968, la OTAN volvió a reiterar la posibilidad de una negociación global en su reunión de Washington el 11 de abril de 1969. En aquella ocasión el comunicado ministerial hacía referencia a una serie de premisas que deberían ser tomadas como base para unas negociaciones fructíferas y unos rápidos acuerdos: El respeto estricto a los principios de independencia e integridad territorial de los Estados; la no injerencia en los asuntos internos; el derecho de cada pueblo a forjar su propio destino; y la obligación de renunciar a la amenaza o al empleo de la fuerza.

Días antes, el 8 de abril el gobierno soviético había enviado un memorándum al de Finlandia en el que le proponía la organización de una reunión preparatoria de la futura conferencia de seguridad. La respuesta finlandesa fue afirmativa y llegó en otro memorándum con fecha del 19 de mayo, en el que, tras reiterar que la cuestión alemana era el problema más grave para la seguridad europea, se proponía la organización de la conferencia en tres fases: contactos bilaterales, preparación multilateral y conferencia propiamente dicha¹³⁴.

En la reunión del Consejo Atlántico celebrada en Bruselas el 4 y 5 de diciembre de 1969, se señaló en que si se quería que las negociaciones tuviesen unas razonables probabilidades de éxito sería precisa una cuidadosa preparación. Esto explica que el comunicado ministerial prestara particular atención al procedimiento para los contactos Este-Oeste. De ahí podría originarse una conferencia de conjunto o una serie de conferencias en torno a la seguridad en Europa, siempre y cuando la finalidad perseguida no fuera la de ratificar la división del continente. Entre los temas que podían ser materia de negociación, se citaban el control de armamentos y el desarme, la notificación previa de maniobras militares y el establecimiento de puestos de observación¹³⁵. En el comunicado se aludía también a la posibilidad de establecer intercambios económicos, técnicos y culturales, entendidos éstos en el contexto de la libertad para la circulación de personas, ideas e informaciones¹³⁶.

En este clima de distensión en Europa jugará un papel fundamental el cambio en la política exterior de la República Federal de Alemania, representado por la *Ostpolitik* del canciller W. Brandt, y que trajo consigo la firma de dos tratados de no agresión: el de Moscú de 12 de agosto de 1970 entre la República Federal de Alemania y la Unión Soviética, y el de Varsovia de 7 de diciembre del mismo año entre la República Federal de Alemania y Polonia¹³⁷. Estas iniciativas de Bonn contarán siempre con el respaldo de los

¹³⁴ Vid. el texto del memorandum finlandés en Rapport Nessler, *loc. cit.*, pp. 30-31.

¹³⁵ A este respecto, vid. el artículo publicado poco después por un grupo de especialistas, y que no aparecía firmado: "La réduction équilibrée des forces et l'aménagement de la sécurité en Europe dans le contexte politique actuel", *PE*, n. 5, 1970, pp. 499-516. Los autores del artículo valoraban las futuras reducciones de fuerzas no tanto por sus efectos militares sino sobre todo por sus implicaciones políticas y psicológicas.

¹³⁶ Vid. Rapport Nesler, *loc. cit.*, pp. 36-39.

¹³⁷ El texto de ambos tratados en BRETTON, P.: *La coexistence pacifique*, París, 1971, pp. 89-104. Un análisis de cada uno de ellos en BRETTON, Ph.: "Le traité germano-soviétique du 12 août 1970", *AFDI*, 1970, pp. 125-143; y "Le traité germano-polonais du 7 décembre 1970", *AFDI*, 1971, pp. 171-203; y COLARD, D.: "Considérations sur les 'traités de normalisation' signés par le RFA avec l'URSS et la Pologne", *RGDIP*, vol. 74, I, 1971, pp. 333-355. Señalaba además este último autor que la firma de ambos tratados suponía mucho más que la consagración del *statu quo*, pues favorecía a largo plazo la reunión de una

demás aliados occidentales, y precisamente en la declaración del Consejo Atlántico de Roma, el 26 y 27 de mayo de 1970, eran mencionadas juntamente con las negociaciones de las Cuatro Potencias sobre la cuestión de Berlín y las conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas (SALT) entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. En tanto se registraran progresos en estas negociaciones, los Estados de la Alianza estarían dispuestos a entablar contactos multilaterales de carácter exploratorio con todos los gobiernos interesados a fin de determinar la convocatoria de una conferencia o serie de conferencias sobre la seguridad europea¹³⁸. El comunicado del 4 de diciembre de 1970 del Consejo Atlántico, reunido en Bruselas, se expresaba en términos similares al condicionar los contactos multilaterales al progreso de las conversaciones sobre Berlín y demás conversaciones en curso.

Poco después, la reunión ministerial de la OTAN de junio de 1971 en Lisboa, sirvió para expresar la satisfacción de los ministros a la reacción positiva de Moscú ante las propuestas sobre reducciones mutuas y equilibradas de fuerzas (MBRF), presentadas originariamente por la Alianza en la reunión de Reykjavik de 1968¹³⁹. En los meses siguientes se darían los pasos definitivos para la celebración de la conferencia sobre seguridad con el acuerdo de las Cuatro Potencias sobre Berlín del 3 de septiembre de 1971, el acuerdo del 17 de diciembre de 1970 entre las dos Alemanias sobre circulación de bienes y personas entre la República Federal y Berlín Oeste, y el acuerdo SALT del 26 de mayo de 1972 entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Todos estos acontecimientos marcaban el punto culminante de la distensión y permitían abrigar la esperanza de que estuviera abierto el camino para la constitución de un sistema europeo de seguridad colectivo¹⁴⁰.

conferencia sobre la seguridad en Europa, *loc. cit.*, p. 355.

Por lo demás, este clima de distensión hará precisamente de países como la República Democrática Alemana o Polonia algunos de los más firmes valedores de la futura conferencia. Vid. FLORIN, P.: "Sécurité et coopération européenne dans l'optique de la RDA", *Chronique de Politique Etrangère*, XXVI, 4, 1973, pp. 393-404; FRELEK, R.: "La politique extérieure de la Pologne et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe", *Chronique de Politique Etrangère*, XXVI, 6, 1973, pp. 701-707; y OLSZOWSKI, S.: "L'attitude de la Pologne à l'égard de la sécurité et de la coopération en Europe", *Chronique de Politique Etrangère*, XXV, 6, 1972, pp. 719-729.

¹³⁸ Si la seguridad en Europa había de ser entendida en un sentido más amplio que el de los acuerdos militares, el proceso que estaba a punto de abrirse tendría necesariamente que ser largo. Así lo intuía P. Harmel: "Mais les problèmes qui pose une Conférence et ceux qui se poseraient à elle son tels qu'il faudrait sans doute plusieurs conférences pour aboutir à établir sur notre Continent la paix et la stabilité dans le respect de la justice et des droits des États et des peuples". Vid. HARMEL, P.: "A la recherche de nouvelles formes de sécurité européenne", *PE*, n. 2, 1971, p. 117.

Resaltaremos asimismo que P. Harmel, en su intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (doc. A/PV 1856, 1 de octubre de 1970), señaló que un acuerdo regional en el sentido del artículo 52 de la Carta podía asegurar la paz en Europa por medio del establecimiento de reglas e instrumentos de concertación, conciliación y arbitraje. Dicho acuerdo estaría subordinado al Consejo de Seguridad, en consonancia con el artículo 54 de la Carta. Cit. por VINCINEAU, M., *loc. cit.*, p. 754. La premonición de P. Harmel se haría realidad más de veinte años después cuando en la Cumbre de Helsinki (1992), los Estados participantes dieron por entendido que la CSCE es un acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas.

¹³⁹ Vid. los antecedentes de las MBFR en HUNTZINGER, J.: "L'entreprise de la réduction des forces en Europe (1966-1973)", *RGDIP*, vol. 79, II, 1975, pp. 589-656.

¹⁴⁰ Este es el caso, por ejemplo, de CHARVIN, R.: "Vers un système européen de sécurité collective", *Chronique de Politique Etrangère*, XXIV, n. 5, 1971, pp. 677-690.

Por último, en la reunión ministerial de la OTAN, celebrada en Bonn los días 30 y 31 de mayo de 1972, se decidió la apertura de conversaciones multilaterales para la preparación de una conferencia sobre seguridad y cooperación, y se aceptó el ofrecimiento del gobierno finlandés para su celebración en Helsinki¹⁴¹. Insistieron también los gobiernos aliados en vincular la celebración de las conversaciones MBFR a la de la conferencia. La respuesta favorable de la Unión Soviética a las MBFR llegaría el 12 de septiembre, en el transcurso de una visita del secretario de Estado norteamericano, H. Kissinger, a Moscú. Así pues, la Unión Soviética dio muestras de no querer aferrarse a su consabida propuesta de establecimiento de un sistema europeo de seguridad, tras la previa disolución de las alianzas existentes. Pareció aceptar, en cambio, un tipo de seguridad basado en el equilibrio de fuerzas en Europa. Por otro lado, tal y como señala V.-Y. Ghebali, la participación de pleno derecho de los Estados Unidos y Canadá en la futura conferencia transformaría el proyecto soviético de conferencia europea sobre la seguridad y la cooperación en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)¹⁴². No obstante, según observó en su día B. S. Rosenthal, los Estados Unidos, aunque participarían activamente en la Conferencia, acudieron a ella en principio con no pocas reticencias¹⁴³, si bien los intereses comunes contribuyeron a preservar la solidaridad occidental en sus aspectos fundamentales¹⁴⁴.

E) Las Consultas Preparatorias de Helsinki para la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa

Con la apertura de las Consultas Preparatorias de Helsinki para la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa¹⁴⁵, los Estados occidentales conseguirían su propósito de vincular los aspectos políticos de la distensión a los aspectos militares¹⁴⁶. Ambos aspectos convergen para que, desde sus orígenes, la concepción de la seguridad de

¹⁴¹ Vid. VANAMO, J.: "La Finlandia e la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa", *La CI*, vol. XXVII, n. 4, 1972, pp. 511-518.

¹⁴² Vid. GHEBALI, V.-Y.: *La diplomatie de la détente: La CSCE, D'Helsinki à Vienne (1973-1989)*, Bruselas, 1989, p. 5.

¹⁴³ Unas reticencias surgidas del temor de legalizar sin contrapartida alguna un *droit de regard* soviético sobre la Europa atlántica. Vid. ROSENTHAL B.S.: "America's Move", *FA*, vol. LI, 2, 1973, pp. 380-391.

¹⁴⁴ Es destacar la posición de Francia, de aspectos siempre singulares en el proceso de la CSCE, dadas sus divergencias con los Estados Unidos por su concepción "gaullista" de la política exterior. Vid. COLARD, D.: "La Conférence sur la sécurité et la coopération européennes", *Chronique de politique étrangère*, XXVI, n. 5, 1973, pp. 531-552.

¹⁴⁵ Sobre el desarrollo de las negociaciones, vid.: "Les propositions aux pourparlers d'Helsinki", *Nouvelles Atlantiques*, vol. 21, n. 2, 1973, pp. 3-6; CARLE, F.: "Les pourparlers exploratoires d'Helsinki", *Etudes Internationales*, vol. IV, n. 3, septembre 1973, pp. 257-361; *ibid.* n. 4, décembre 1973, pp. 502-551; y GORGIA, F.: "I preliminari di Helsinki della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa: cronaca di un negoziato", *La CI*, vol. XXVIII, 1973, n. 2-3, pp. 340-368.

¹⁴⁶ En este sentido, el embajador norteamericano R. E. Hunter señalaba la vinculación existente entre las dimensiones política y militar de la seguridad al referirse a las negociaciones MBFR: la esencia de dichas negociaciones debía radicar no tanto en detalles minuciosos sobre las fuerzas militares como en la búsqueda de acuerdos mutuos susceptibles de reforzar la confianza de los Estados interesados en la resolución de cuestiones políticas pendientes. Vid. HUNTER, R.E.: "Mutual & Balanced Force reductions: The Next Step in Detente?", en *International Conciliation*, n. 587, 1972, p. 50.

la CSCE sea la de una seguridad por la cooperación entre los Estados participantes, independientemente de su pertenencia a uno u otro bloque político-militar. Particularmente significativa resulta la recomendación 65 de las Consultas de Helsinki: "Todos los Estados que participan en la Conferencia tomarán parte en ella en calidad de Estados soberanos e independientes y en condiciones de igualdad. La Conferencia se celebra fuera de las áreas militares"¹⁴⁷. En esto radicará precisamente la originalidad de la Conferencia y la singularidad del papel desempeñado, en no pocas ocasiones, por los Estados neutrales y no alineados. Además la gran mayoría de estos Estados, pese a su *status*, no pocas veces impuesto por la geografía o la historia, tenían en común con los occidentales toda una tradición de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. En consecuencia, apoyarían las propuestas de los Estados occidentales en este campo, plasmadas más tarde en el principio VII del Acta Final de Helsinki¹⁴⁸.

Por lo demás, el principal objetivo de la Conferencia será el de "fomentar mejores relaciones entre los Estados participantes y de asegurar condiciones que permitan a sus pueblos vivir en paz, libres de todo cuanto pueda amenazar su seguridad o atentar contra ella" (Recomendación 13 de las Consultas de Helsinki). En consecuencia, la seguridad aparece como una *conditio sine qua non* de la paz, impregnada ésta de un sentido positivo y dinámico por medio del componente de la cooperación. Una nueva concepción de la seguridad, diferente a la plurisecular del concierto o equilibrio de las Grandes Potencias, hace su aparición en Europa a través de la CSCE. Así pues, y en plena armonía con los principios del Derecho Internacional Contemporáneo, en la filosofía de la Conferencia, la seguridad es incompatible con cualquier estrategia de confrontación. En consecuencia, los Estados participantes en la Conferencia expresarán su propósito de que "el fortalecimiento de la seguridad en Europa no va dirigido contra ningún Estado o continente y de que habrá de constituir una importante contribución a la paz y a la seguridad en el mundo" (Recomendación 14 de las Consultas de Helsinki). No menos notable en este propósito es el aspecto procedimental contenido en la recomendación 69 que afirma que las decisiones de la Conferencia se adoptarán por *consenso*, definido del modo siguiente: "Ausencia de cualquier objeción expresada por un representante y presentada por él como un obstáculo para la adopción de la decisión de que se trate"¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Tal y como destaca V.-Y. Ghebali, la CSCE suponía un "respiro" diplomático para los aliados de la Unión Soviética, al tiempo que consagraba el papel de los Estados neutrales y no alineados en los asuntos europeos. Vid. GHEBALI, V.-Y.: *La diplomatie de la détente...*, pp. 13-14.

¹⁴⁸ A este respecto, y a modo de balance posterior, transcribiremos un punto de vista procedente de uno de esos Estados neutrales. Se trata de un fragmento de "Europe in Search of a New Peace Order", discurso inaugural del que fuera Ministro de Asuntos Exteriores de Austria, A. Mock, en un seminario para diplomáticos celebrado en Klessheim (Salzburgo), el 3 de agosto de 1992: "(The CSCE) came into life as a brain child of Brezhnevite diplomacy. It was meant to legalize the European order established in Yalta and Postdam... In the end the contribution of CSCE to the spreading of these (democratic) values helped to bring about the downfall of communism". Vid. *Yearbook Austrian Foreign Policy* 1992, Documento 71, p. 18.

¹⁴⁹ La flexibilidad que se deriva del consenso como técnica de adopción de decisiones convierte a éste en instrumento de legitimación especialmente adecuado para realidades político-internacionales de un marcado carácter conflictual. De hecho, era el único procedimiento adecuado para alcanzar un acuerdo generalizado sobre la distensión en Europa. Vid. LIÑAN NOGUERAS, D.: "Consenso y legitimación en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa", *Revista de Estudios Internacionales*, 2., n. 3, julio-septiembre 1983, pp. 645-667.

II. EVOLUCION DE LA CSCE/OSCE DESDE LA CONFERENCIA DE HELSINKI (1973-75) AL CONSEJO MINISTERIAL DE BRUSELAS (2006)

1.4. LA CONFERENCIA DE HELSINKI (1973-1975)

A) El desarrollo de las fases de la Conferencia

El prelude de la Conferencia estuvo constituido por la apertura de las Consultas Multilaterales Preparatorias de la Conferencia de Helsinki (22 de noviembre de 1972), con asistencia de treinta y cuatro Estados. Entre ellos estaban los Estados Unidos y Canadá, y todos los Estados de la Europa de entonces, a excepción de Mónaco y Albania¹⁵⁰. Los temas a tratar se referían a aspectos relacionados con la preparación de la Conferencia (organización, orden del día, participación, fecha, lugar, orden del día, normas de procedimiento, disposiciones financieras). Pero más allá de los aspectos organizativos y procedimentales de las Consultas, la importancia de éstas radica en que sirvieron para fijar los cauces fundamentales por los que habría de discurrir la Conferencia y que se materializarían en el Acta Final de Helsinki¹⁵¹. Concretamente en las recomendaciones 13 a 52, encontramos las cuestiones relativas a la seguridad, (recomendaciones 13 a 24) y a la cooperación, (recomendaciones 25 a 52). De estas recomendaciones surgieron las tres áreas o “cestos” de la Conferencia. El primero de los “cestos” se refiere a la seguridad en Europa e incluye, entre otros aspectos, los principios que rigen las relaciones mutuas de los Estados participantes (recomendación 19) y propuestas adecuadas sobre medidas destinadas a fomentar la confianza entre ellos (recomendación 23). El segundo “cesto” (recomendaciones 25 a 41) aborda la cooperación en materia de economía, ciencia y tecnología, y medio ambiente. Hay, por último, un tercer “cesto” (recomendaciones 42 a 52) que comprende la cooperación en el campo humanitario y en otros campos tales como la información, la cultura y la educación. Por último, cabe indicar que a veces se denomina “cuarto cesto” al contenido de la recomendación 53 que se refiere a las medidas para la continuidad de la Conferencia¹⁵².

¹⁵⁰ Tal y como afirma R. Seidelmann, el proceso de la CSCE ha de ser contemplado, ante todo, como una oportunidad brindada a la propia Europa con el objetivo de superar su división continental, al estar todos los Estados europeos prácticamente representados en el foro de la CSCE. Vid. SEIDELMANN, R.: "European Security and the CSCE Process", *Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration*, 1986, IX, nn. 2-3, pp. 209-242.

¹⁵¹ La flexibilidad es, sin duda, el término que caracteriza a este período de consultas y, en general, al proceso de la CSCE. A este respecto, señalaba entonces C. Zorgbibe: "L'heure n'est plus aux procédures juridiques mais à l'équilibre des forces; l'espoir n'est plus dans le respect de la règle de droit, mais dans l'adhésion des Grands à un principe de légitimité commun, dans le rétablissement d'un certain consensus international". Señalaba este mismo autor las perspectivas del nacimiento de un nuevo orden europeo, en nada comparable al surgido tras el Congreso de Viena que pretendía una Europa homogénea. Antes bien, el orden que surgiría a raíz de la CSCE tendría que estar fundamentado en el diálogo, pues la Europa de entonces abarcaba sistemas políticos, económicos y sociales diferentes. Vid. ZORGBIBE, C.: "La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe", *RGDIP*, vol. 77, II, 1973, pp. 424-443.

¹⁵² Vid. BLOED, A.: *The conference on Security and Co-operation in Europe, 1972-1993*, La Haya, 1993, p.

El plan de trabajo se ajustó a las propuestas occidentales, particularmente de Francia, que defendían una preparación corta, seguida de una Conferencia larga dividida en tres fases: una reunión de ministros de Asuntos Exteriores, una fase de trabajo en comisiones y subcomisiones, y una reunión de ministros de Asuntos Exteriores para aprobar los documentos elaborados en la segunda fase¹⁵³. Las discrepancias entre los Estados occidentales y socialistas surgirán en la especificación del contenido de los “cestos”. Una discrepancia inevitable si tenemos en cuenta que la postura de la Unión Soviética y de sus aliados pasaba en gran parte por el reconocimiento del *statu quo* territorial y fronterizo surgido en Europa tras la Segunda Guerra Mundial¹⁵⁴. Este era poco menos que un presupuesto *a priori* de la concepción soviética de la seguridad en Europa¹⁵⁵. Asegurado este presupuesto, la cooperación tendría que incrementarse *a posteriori*, y a ser posible institucionalizada, centrándose esencialmente en los aspectos económicos¹⁵⁶. Sirva de ejemplo, en el caso de la Unión Soviética, su reiterada pretensión de obtener en las relaciones comerciales la cláusula de nación más favorecida¹⁵⁷. En cambio, la cooperación encontró sus mayores obstáculos en el llamado tercer “cesto”, pues los Estados socialistas, al contrario que los occidentales, hacían un mayor hincapié en la cooperación e intercambios en materia de cultura y educación que en los contactos humanos y en la información¹⁵⁸. Respecto a la continuidad de la Conferencia, no prosperaría la iniciativa soviética de institucionalizar la Conferencia a través de órganos permanentes. En definitiva, se dejó indeterminada su instrumentalización para evitar la irrupción política de los Estados socialistas en áreas perfectamente delimitadas por

8.

¹⁵³ Vid. CARLE, F.: "La deuxième phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe", *Etudes internationales*, vol. VI, n. 2, juin 1975, pp. 165-187, y MANIN, A., *loc. cit.*, p. 19.

¹⁵⁴ En el transcurso de las negociaciones se pondría de relieve la no verificación de las previsiones de algunos sectores occidentales en el sentido de que la Conferencia serviría para consolidar la hegemonía soviética en el Este de Europa. Así, por ejemplo, aflorarían aún más las opiniones divergentes de Rumania, uno de los aliados formales de Moscú. Vid. BIRKENBAUM, K. E.: "Les États membres du Pacte de Varsovie et la CSCE", *PE*, 6, 1973, pp. 665-674.

¹⁵⁵ Una postura extensiva a otros regímenes comunistas, como puede apreciarse en la intervención de S. Olszowski, ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular de Polonia, en la clausura de la Conferencia de Madrid (7 de septiembre de 1983): "Quienquiera que ponga en entredicho o que socave el orden territorial y político, basado en las decisiones de Yalta y Postdam y hecho posible por la evolución de la Europa de la postguerra, quebranta los cimientos de la paz y la seguridad". Vid. *CSCE: Los discursos de clausura*, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, Madrid, 1983, p. 39. Vid. Además el libro de MEISSNER, B.: *The soviet conception of coexistence and the Conference on Security and Cooperation*, La Haya, 1975.

¹⁵⁶ A este respecto recordaremos que para autores soviéticos como Tunkin la internacionalización de la vida económica era el más importante de los elementos de la necesidad objetiva de la coexistencia pacífica. Vid. TUNKIN, G.I.: *Theory of International Law*, *op. cit.*, p. 40.

¹⁵⁷ Vid. L'ECOTAIS, Y. de: "Le volet économique de la Conférence européenne de sécurité et de coopération", *Revue du Marché Commun*, n. 159, novembre 1972, pp. 707-709, y SCHIAVONE, G.: "Aspetti economici della Conferenza di Helsinki", *La CI*, vol. XXVIII, 1973, n. 2-3, pp. 369-375.

¹⁵⁸ De hecho, en la redacción de la sección III de las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki (Cooperación en el campo humanitario y en otros campos) afloran estas discrepancias. Así, podemos observar que sólo los apartados 3 y 4 de esta sección responden a la denominación de "cooperación e intercambios", en materia de educación y cultura respectivamente. Por el contrario, los apartados 1 y 2 llevan el enunciado simple de "contactos humanos" e "información". El contraste también lo encontramos en el contenido, pues en lo referente a contactos humanos e información, la Comisión o Subcomisión especializadas prepararán propuestas para "facilitar" ambos aspectos. Sin embargo, en lo referente a cultura y educación, se habla abiertamente de "ampliar" o de "mejorar" la cooperación y los intercambios.

organizaciones ya existentes¹⁵⁹. Así pues, la CSCE parecía configurarse bajo el aspecto de una Conferencia diplomática, susceptible a su vez de desgajarse en diversas Conferencias especializadas. En consecuencia, en aquellos momentos no podía prosperar ninguna iniciativa para la constitución de una organización regional de seguridad colectiva en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas¹⁶⁰.

La primera fase de la Conferencia dio comienzo en Helsinki entre el 3 y el 8 de julio de 1973, y al término de la misma los 35 Estados participantes -a los 34 anteriores se había añadido Mónaco- adoptaron las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki. La segunda fase consistió en la Reunión de Expertos que tuvo lugar en Ginebra a partir del 18 de septiembre de 1973¹⁶¹. En esta fase aportaron también sus contribuciones sobre el orden del día los representantes de los Estados mediterráneos no participantes: Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Siria y Túnez¹⁶². Los trabajos de los expertos se repartieron en tres comisiones, once subcomisiones y un grupo especial de trabajo. La primera comisión (seguridad) comprendía dos subcomisiones (principios que rigen las relaciones entre los Estados, medidas de confianza) y el grupo especial (arreglo pacífico de diferencias); la segunda comisión (economía) englobaba cinco subcomisiones (intercambios comerciales, cooperación industrial y proyecto de interés común, ciencia, técnica y medio ambiente y cooperación en otros sectores); y, finalmente, la tercera comisión (cooperación humanitaria) constaba de cuatro subcomisiones (contactos entre las personas, información, cooperación e intercambios en el campo de la cultura y cooperación e intercambios en el campo de la educación). Los temas más conflictivos serían, una vez más, los relacionados con los principios que rigen las relaciones entre los Estados y la cooperación humanitaria. Tras arduas negociaciones, marcadas por soluciones de compromiso en las que los nueve Estados neutrales y no alineados¹⁶³ jugaron un destacado

¹⁵⁹ Vid. *La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa*, Cuadernos de Documentación, op. cit., p. 22.

¹⁶⁰ C. Zorgbibe resalta las reticencias de los países de Europa Occidental a la creación de un organismo paneuropeo de auténtico carácter jurídico en cuanto que esto pudiera suponer un *droit de regard* de la Unión Soviética sobre la integración económica y la defensa europeas, además del riesgo de desnaturalizar el Tratado de Roma que supondría cualquier cláusula de "no discriminación económica". No obstante, como acertadamente señala este autor, las supuestas ventajas soviéticas en estos terrenos no serían tales si el *droit de regard* fuera verdaderamente recíproco. Vid. ZORGBIBE, C.: "La Conférence sur la Sécurité et la Coopération...", *loc. cit.*, p. 441.

¹⁶¹ Un trabajo de obligada referencia sobre las distintas fases de la Conferencia sigue siendo el publicado por F. M. Mariño en 1974. Vid. MARIÑO MENENDEZ, F.M.: "La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa", *RIE*, n. 3, 1974, pp. 1161-1177.

¹⁶² V.-Y. Ghebalí destaca las consideraciones geográficas, históricas, culturales, económicas y políticas aportadas por Argelia y Túnez para reclamar la inserción de una dimensión mediterránea en el diálogo paneuropeo. Vid. GHEBALI, V.-Y.: *La diplomatie de la détente...*, op. cit., p. 364.

¹⁶³ Se trata de nueve países: cuatro de ellos inscribibles en la categoría de la neutralidad o el neutralismo (Austria, Finlandia, Suecia y Suiza), otros tres pertenecientes al movimiento de los no alineados (Chipre, Malta y Yugoslavia), y los dos restantes que no participan de ninguna de las dos categorías anteriores (Liechtenstein y San Marino). Sobre su papel en los inicios del proceso de la CSCE, vid. ACIMOVIC, L.: "The Role of Neutral and Non-Alligned Countries in the Process of the CSCE", *Review of International Affairs*, Belgrado, vol. XXXVIII, n. 883, 1987, pp. 3-7; BIRNBAUM, K. E.: "Alignments in Europe: The CSCE Experience", *The World Today*, vol. 37, n. 6, 1981, pp. 219-223; HAKOVIRTA, H.: "Effects of Non-Allignment on Neutrality in Europe. An Analysis and Appraisal", *Cooperation and Conflict*, vol. XVIII, 1, 1982, pp. 57-75; HAKOVIRTA, H.: "The Soviet Union and the Varieties of Neutrality in Western Europe", *World Politics*, vol. XXXIV, n. 4, 1983, pp. 563-585.; y ZEMANEK, K.: "The European Neutrals: A Neutral's View", *The Atlantic Community Quarterly*, Spring 1987, pp. 25-30.

papel “mediador”, se clausuró la Reunión el 21 de julio de 1975. Por último, del 30 de julio al 1 de agosto se celebró la tercera fase de la Conferencia con la cumbre en Helsinki de Jefes de Estado y de Gobierno. A su término se firmó el Acta Final de Helsinki¹⁶⁴.

B) El Acta Final de Helsinki

El Acta Final de Helsinki reconoce, en el preámbulo del capítulo sobre cuestiones relativas a la seguridad en Europa, "la estrecha relación que existe entre la paz y seguridad en Europa y en todo el mundo". De ahí que la concepción de la seguridad asumida desde sus orígenes por la CSCE guarde una estrecha relación con los planteamientos fundacionales de las Naciones Unidas en orden a promover la seguridad internacional y la cooperación. En consecuencia, existirá una voluntad de colaboración de la CSCE con las instituciones del sistema de las Naciones Unidas (UNESCO, Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas) tal y como expusiera magistralmente V.-Y. Gheballi en uno de sus más destacados trabajos¹⁶⁵.

Por lo demás, la conocida Resolución de la A.G.N.U. 2625(XXV), que contiene la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y que es un reflejo de la época de la distensión, ejercerá una destacada influencia sobre la Declaración sobre los Principios que rigen la relación entre los Estados participantes, uno de los hitos del Acta Final de Helsinki¹⁶⁶. Entre estos principios del llamado Decálogo de Helsinki, se cuentan los que podríamos calificar de “clásicos” de la seguridad como la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza (principio II)¹⁶⁷, la inviolabilidad de las fronteras (principio III) o la no intervención en los asuntos

¹⁶⁴ Entre los trabajos de mayor transcendencia sobre el Acta Final, publicados en aquellos años, destacaremos los de ARANGIO-RUIZ, G.: "Human Rights and non intervention in the Helsinki Act", *RCDAI*, 1977, IV; GHEBALLI, V.Y.: "L'Acte Final de la CSCE et les Nations Unies", *AFDI*, 1975, pp. 73 y ss.; MARIÑO MENENDEZ, F.: "Seguridad y Cooperación en Europa, el Acta de Helsinki", *RIE*, 2, n.3, 1976, pp. 641 y ss.; NINCIC, D.: "Les implications générales juridiques et historiques de la Déclaration d'Helsinki", *RCADI*, 1977, 1, pp. 45 y ss.; PREVOST, J.F.: "Observations sur la nature juridique de l'Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe", *afdi*, 1975; y RUSSEL, H.: "The Helsinki Declaration: Brodbingnat or Lilliput?", *AJIL*, vol. 70, n.2, 1976, pp. 242 y ss.

¹⁶⁵ Vid. GHEBALLI, V.-Y.: "L'Acte Final de Helsinki et les Nations Unies",... *loc. cit.*, pp. 80 y ss.

¹⁶⁶ Los Principios son los siguientes: I. Igualdad soberana, respeto a los derechos inherentes a la soberanía; II. Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; III. Inviolabilidad de las fronteras; IV. Integridad territorial de los Estados; V. Arreglo de las controversias por medios pacíficos; VI. No intervención en los asuntos internos; Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia; VIII. Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos. IX. Cooperación entre los Estados; y X. Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el derecho internacional.

La transcendencia del Decálogo de Helsinki queda, por ejemplo, resaltada en este significativo pasaje de las evidentemente muy posteriores Memorias del ex viceministro soviético, A. Kovalev: "With the Helsinki Final Act, the people -all of us and each of us- became subjects of international law and acquired the status of active participants in interstate relations", cit. por HÖYNCK, W.: *From CSCE to OSCE. Statements and Speeches of Dr. Wilhelm Höynck, Secretary General of the OSCE 1993-1996*. Secretariat of the OSCE, Department in Chairman-in-Office Support, Viena, 1996, pp. 29-30.

¹⁶⁷ De la defensa del principio del no uso de la fuerza como garantía fundamental del *statu quo* territorial, es una buena muestra un artículo del que fuera quizás el más eminente de los internacionalistas soviéticos. Vid.

internos (principio VI), pero entre todos sobresale el principio VII que implica una concepción de la seguridad centrada en el hombre, es decir, en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia cuyo respeto es, a tenor del contenido del principio, "*factor esencial de la paz*"¹⁶⁸. También en el mismo capítulo dedicado a la seguridad en Europa en que figura el Decálogo, se incluye el documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme¹⁶⁹. El que estas medidas no formen un capítulo demasiado extenso se explica, sin duda, porque al mismo tiempo se desarrollaban las negociaciones MBFR en Viena, iniciadas en 1973.

Tras el primer "cesto" del Acta que está dedicado a la seguridad, los "cestos" restantes se refieren a la cooperación en los ámbitos económico, cultural, técnico y científico¹⁷⁰, así como a la cooperación en el campo humanitario¹⁷¹ y a la continuidad de la Conferencia. Tal y como se expresa en el Acta Final, las diversas formas de cooperación contribuyen a la seguridad en Europa¹⁷². Aunque persistían una serie de realidades que

TUNKIN, G.: "The problem of sovereignty and the organisation of European security", *Revue Belge de Droit International*, X, 1, 1974, pp. 1-10. Como es de suponer, Tunkin defiende el principio de la coexistencia pacífica, pero al mismo tiempo rechaza radicalmente cualquier intento de utilizar un futuro sistema europeo de seguridad para ejercer influencia sobre el sistema político o socioeconómico de los Estados europeos individuales. En nombre de una seguridad igual para todos, Tunkin eleva a las más altas cotas el principio de no intervención en los asuntos internos.

¹⁶⁸ Esta expresión tomada del Principio VII está en relación con el bien conocido preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana..."

¹⁶⁹ Vid. EHNI, R.W.: "Les mesures de confiance: L'un des buts de la politique limitation des armements et de désarmement", *Revue de l'OTAN*, 3, 1980, pp. 23-26. Posteriormente el que fuera Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, A. Kozyrev, señalaría la transcendencia de las MFCS en tanto suponían por primera vez la cooperación del Este y el Oeste en un terreno en el que imperaba ante todo la estrategia de la sorpresa. Vid. KOZYREV, A.: "OSCE: L'avenir du Vieux Continent", *Politique Internationale*, n. 68, été 1995, p. 94.

¹⁷⁰ La dimensión económica de la CSCE, pese a constituir el capítulo más extenso del Acta Final, resultaría ser a la postre la gran desconocida del proceso de la CSCE, marginada por las cuestiones militares y de derechos humanos. Téngase asimismo en cuenta que, con objeto de dar efectividad a las disposiciones que implicaban medidas de aplicación multilateral, los Estados participantes se plantearon desde un principio aprovechar las posibilidades ofrecidas por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. Vid. ELZINGA, W.J.: "La dimensión económica subevaluada (?) del proceso de la CSCE", *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1985, pp. 14-18.; y SCOTT, N.: "La diplomatie économique multilatérale Est-Ouest: la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies", *Relations internationales*, n. 40, 1984, pp. 413-419.

A señalar que en el citado artículo de J. ELZINGA se mencionan las objeciones occidentales a la introducción de una dimensión económica en el proceso de la CSCE. Mientras los países comunistas rehusaran reconocer a la CEE e impedirían en consecuencia que la Comunidad hablara con nombre propio, los países miembros de la CEE no podrían discutir o examinar las cuestiones económicas, sin violar el Tratado de Roma. Se corría, en definitiva, el riesgo de que finalizada la CSCE, los países comunistas se desinteresaran de firmar tratados con la CEE. Vid. ELZINGA, W.J., *loc. cit.*, p. 15.

¹⁷¹ El diplomático austriaco F. Ceska señala que el individuo debe estar en el centro de los intereses de seguridad del Estado. En este sentido, el "tercer cesto" supuso el establecimiento de un vínculo indisoluble entre los aspectos humanitarios y los políticos: si no se producía una nueva mejoría en materia de derechos humanos y ciertos progresos en relación con los acuerdos logrados en el "tercer cesto", no podían mejorar las relaciones Este-Oeste. Vid. CESKA, F.: "El alcance del "Cesto 3" de la CSCE. Repercusiones y perspectivas", *Revista de la OTAN*, n. 5, octubre de 1985, p. 21.

¹⁷² Se expresa en el Principio IX del Decálogo (Cooperación entre los Estados), pero figura también en el

eran consecuencia de la II Guerra Mundial, la cooperación podría actuar de hilo conductor en orden a lograr que esas realidades no fueran inmutables¹⁷³. Los acontecimientos de los años posteriores así lo demostraron. En ellos jugaría un no pequeño papel el proceso iniciado en Helsinki.

En definitiva, el Acta Final no supuso, en absoluto, la confirmación del *statu quo* existente, sino que fue más bien el punto de partida para un proceso de cambio pacífico desde el momento en que el Este y el Oeste consensuaron una serie de valores comunes que debían ser los fundamentos tanto de su política interna como de la externa. A este respecto, en el preámbulo del Decálogo de Helsinki, se hacía referencia a la aplicación de los principios en las relaciones entre los Estados participantes, “independientemente de sus sistemas políticos, económicos o sociales”.

1.5. LAS REUNIONES DE CONTINUIDAD DE LA CSCE (1977-1989)

A) La Conferencia de seguimiento de Belgrado (1977-1978)

La Conferencia de Helsinki tuvo su continuación en la Conferencia de seguimiento de Belgrado (1977-78), en medio de un clima de confrontación entre el Este y el Oeste por cuestiones relacionadas con el respeto a los derechos humanos que los Estados socialistas entendían como una injerencia de los occidentales en sus asuntos internos¹⁷⁴. El Documento Final de Belgrado, de 8 de marzo de 1978, no aportó ningún acuerdo sustancial. En él puede leerse escuetamente que “no se logró consenso con respecto a cierto número de propuestas presentadas en la reunión”¹⁷⁵. Sin embargo, el citado

preámbulo del capítulo dedicado a la Cooperación en materia de Economía, Ciencia y Tecnología, y Medio Ambiente, en el que los Estados participantes se muestran convencidos de que sus esfuerzos por intensificar en éstos y otros sectores de la actividad económica “*contribuyen a reforzar la paz y la seguridad en Europa y en todo el mundo*”.

¹⁷³ Sin ir más lejos, esta idea -verdaderamente premonitoria- está presente en el discurso pronunciado con motivo de la firma del Acta Final de Helsinki, por A. Moro, Presidente del Consejo de Ministros de la República italiana y Presidente en ejercicio de la CEE: “Abbiamo cercato di riconoscere, ma non di cristallizzare la realtà. Abbiamo cercato di inserire la nostra opera in un contesto dinamico, affinché siano lasciate aperte le vie per una evoluzione pacifica, in conformità della libera volontà dei popoli, dei rapporti tra i nostri Stati”. Vid. el texto de este discurso en TORNETTA, V. (dir.): *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, Bari, 1989, pp. 301-304.

¹⁷⁴ Para la Unión Soviética, la seguridad en Europa pasaba, en gran parte, por el respeto del principio de inviolabilidad de las fronteras, presupuesto asimismo de la coexistencia pacífica con independencia de los diferentes sistemas políticos, sociales y económicos. Vid. MOCHVAN, A: “Problems of Boundaries and Security in the Helsinki Declaration”, *RCADI*, 1977, I, pp. 1-44. No obstante, y desde un primer momento, los efectos del Acta Final de Helsinki se dejarían traslucir muy pronto en el interior de los países del bloque soviético. Vid. BIRNBAUM, K. E.: “Human Rights and East-West relations”, *FA*, vol. 55, n. 4, 1977, pp. 783-799; y LOESCHER, G.D.: “Human Rights and the Helsinki-Belgrade Process”, *The Year Book of World*, 1981, vol. 35, pp. 62-78. Por lo demás, y yendo al fondo de la cuestión, la incompatibilidad radical entre las concepciones occidental y socialista de los derechos humanos se derivaba de que en esta última el Estado, al considerarse a sí mismo como expresión del interés de la sociedad, se tiene por depositario de todos los derechos. Vid. PRZETCZNIK, F.: “The socialist concept of human rights: its philosophical background and political justification”, *Revue Belge de Droit International*, XIII, 1-2, 1977, pp. 238-278.

¹⁷⁵ Algunos estudios de interés sobre la Reunión de Belgrado son, entre otros, los de DAVY, R.: “No Progress at Belgrade”, *The World Today*, vol. 34, n. 4, 1978, pp. 128-135; DENORME, R.: “CSCE, After Belgrade,

Documento también reafirma la resolución de los Estados participantes de "aplicar plenamente, unilateral, bilateral y multilateralmente todas las disposiciones del Acta Final". En consecuencia, dada la relación intrínseca entre la CSCE y la distensión, a tenor de lo expresado en el preámbulo del Acta Final de Helsinki¹⁷⁶, la referencia citada expresa la voluntad de continuidad del proceso de la CSCE¹⁷⁷. Por lo demás, la puerta abierta a la continuidad del proceso multilateral de la Conferencia quedó formalizada en la reunión de Belgrado por medio de la convocatoria de una nueva reunión en Madrid en 1980. Esta sería precedida de una serie de reuniones de expertos de los Estados participantes: la primera, a celebrar en Montreux en 1978, sobre arreglo pacífico de controversias; otra en Bonn, en 1978, para la preparación de un "Foro Científico"; y una tercera en La Valetta, en 1979, sobre la Cooperación en el Mediterráneo¹⁷⁸.

B) La Conferencia de seguimiento de Madrid (1980-1983)

Por aquel entonces, el clima de deterioro en las relaciones entre los bloques fue en aumento tras la invasión soviética de Afganistán (1979) y el subsiguiente *boicot* norteamericano a las importaciones de cereales procedentes de la Unión Soviética y a los Juegos Olímpicos de Moscú (1980). En estas circunstancias, el 11 de noviembre de 1980 se produjo la apertura oficial de la Conferencia de seguimiento de Madrid, que no sería clausurada hasta el 9 de septiembre de 1983¹⁷⁹.

Pese a las tensiones internacionales del momento (proclamación de la ley marcial en Polonia, derribo de un avión civil surcoreano por la aviación militar soviética) que

What?", *SD*, vol. XXI, n. 5, 1978, pp. 613-620, GHEBALI, V.-Y.: "La Réunion de Belgrade sur les Suites de la CSCE", *Défense nationale*, juin 1978, pp. 57-70; y el *Rapport Hoffer* (doc. 4150 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, 12 avril 1978).

¹⁷⁶ En el preámbulo de las Cuestiones relativas a la seguridad en Europa, los Estados participantes se muestran "convencidos de la necesidad de realizar esfuerzos para conseguir que la distensión sea un proceso continuo y cada vez más viable y general, de dimensión universal, y de que la aplicación de los resultados de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa constituirá una contribución fundamental a este proceso".

¹⁷⁷ Y esto, a pesar de las discrepancias surgidas sobre las materias del tercer "cesto". Señalaba entonces J. M. Crouzatier la compatibilidad de la distensión, un proceso de fuerza intrínseca, con la demanda por los Estados occidentales a los del Este de una reciprocidad en los temas humanitarios, reciprocidad más o menos existente en los temas económicos o militares. Vid. CROUZATIER, J. M.. "D'Helsinki à Madrid: La circulation des personnes et des informations en Europe", *RGDIP*, vol. 84, II, 1980; pp. 752-793. Desde un punto de vista más general, vid. también ALTING VON GEUSAU, F.A.M.: "Détente after Helsinki. Attitudes and perspectives", *The Year Book of World* 1978, vol. 32, pp. 8-22.

¹⁷⁸ Pese a las dificultades de aquellos años, el proceso de la CSCE seguirá adelante y el Acta Final de Helsinki será un punto de referencia para el futuro, tal y como reseñara en su momento F. Gorgia. Vid. GORGIA, F.: "La CSCE a Belgrado: il dialogo può continuare", *La CI*, vol. XXXIII, 1, 1978, pp. 5-15.

¹⁷⁹ Algunos de los más destacados trabajos que analizan el desarrollo de la Reunión de Madrid son los de EDWARDS, G.: "The Madrid Follow-up Meeting to the CSCE", *International Relations*, vol VII, n. 1, May 1984, pp. 49-72; GHEBALI, V.-Y.: "Les résultats de la Réunion de Madrid sur les Suites de la CSCE", *Défense nationale*, décembre 1983, pp. 123-144; KASTL, J.: "La continuación de la CSCE en Madrid", *Revista de la OTAN*, n. 5, octubre de 1983, pp. 12-20.; SKILLING, H.G.: "CSCE in Madrid", *Problems of Communism*, vol. XXX, n. 4, 1981, pp. 1-16; así como de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (rapports López Henares, doc. 4724, 1981; Van der Bergh, doc. 5132, 1983).

incidieron en el desarrollo de la Conferencia¹⁸⁰, se adoptó finalmente un Documento de clausura que contenía numerosas ampliaciones a los diversos “cestos” del Acta Final de Helsinki¹⁸¹. De ellas conviene destacar en lo referente a la dimensión militar de la seguridad, la convocatoria de una Conferencia sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa (CDE) que habría de celebrarse en Estocolmo en 1984¹⁸². Esta conferencia sería clausurada en 1986 con la adopción por los Estados participantes del Documento de Estocolmo sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS)¹⁸³.

Respecto a los derechos humanos, la Conferencia de Madrid, además de incidir en los contemplados en el Acta Final de Helsinki, reforzó el valor del Principio VII -respeto a los derechos y libertades fundamentales- al incluir el derecho de los trabajadores a la libre creación de sindicatos y de asociación a los mismos. También se insistió en el valor de los derechos humanos como factor de paz, justicia y bienestar, al expresar los Estados la resolución de “desarrollar las leyes en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y otros”¹⁸⁴. Otra innovación fue la condena de una de las principales amenazas a la seguridad en nuestros días: el terrorismo, lo que suponía una profundización en el Principio VI del Acta Final (no intervención en los asuntos internos). A este respecto, se subrayó la necesidad de combatir el terrorismo con medidas enérgicas, haciendo hincapié tanto en las de índole positiva que buscan impedir la formación de “santuarios”, como en las de índole negativa, al pedir a los Estados participantes que se abstuvieran de apoyar actividades subversivas encaminadas a derrocar violentamente el régimen de otro Estado¹⁸⁵. Por último, el Documento de clausura de la Reunión de Madrid preveía la celebración de cinco Reuniones de Expertos: una Reunión en Atenas en 1984 sobre arreglo de controversias por métodos pacíficos; un seminario sobre Seguridad y Cooperación en el

¹⁸⁰ Así se reconocía en el preámbulo del Documento de Madrid: “Se expresó preocupación por la continuada falta de confianza entre los Estados participantes”.

¹⁸¹ En opinión del diplomático español J. Fuentes, hubiera sido lógico que la URSS perdiera interés por un foro que, dada la gravedad de las tensiones internacionales, sólo podía crearle problemas, pero si Moscú había insistido hacía tiempo en la distensión como eje de su política exterior y quería mantener sus compromisos con los países aliados del Pacto de Varsovia y con sus vecinos neutrales, su misma estrategia le aconsejaba no abandonar definitivamente ni a la CSCE ni a la distensión. De ahí que, pese a sus tres años de duración, la reunión concluyera con un amplio documento y nuevas perspectivas de continuidad. Sobre los preparativos, desarrollo y conclusiones de la Reunión de Madrid, vid. FUENTES, J.: La reunión de Madrid de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 4, n. 4, octubre-diciembre 1983, pp. 735-753.

¹⁸² Vid. GNESSOTTO, N.: “La apertura de la Conferencia sobre el desarme en Europa en Estocolmo”, *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1983, pp. 1-5.

¹⁸³ Procede destacar dos artículos de un mismo autor en los que se analiza la trayectoria y el balance de la Conferencia. Vid. MEVIK, L.: “Conferencia de Desarme en Europa: etapa final”, n. 4, agosto de 1986, pp. 1-5; y “CDE: Un avance considerable”, *Revista de la OTAN*, n. 5, octubre de 1986, pp. 15-17.

¹⁸⁴ Vid. GHEBALI, V.I.: “Les questions des droits de l’homme à la réunion de Madrid sur les suites de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe”, *AFDI*, 1983, pp. 59-80. Señala este autor el sentido más preciso y restrictivo, respecto al Acta Final de Helsinki, que el Documento de Clausura de Madrid da al principio VII.

¹⁸⁵ De la consideración del terrorismo como amenaza a la seguridad de los Estados participantes en la CSCE, será una prueba la posterior inclusión de esta cuestión en el párrafo 25 del capítulo sobre Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, correspondiente al Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa, de 19 de septiembre de 1986.

Mediterráneo en Venecia en 1984; una Reunión en Budapest en 1984 para preparar el "Foro Cultural"; una Reunión en Ottawa en 1985 sobre derechos humanos; y una Reunión en Berna en 1986 sobre contactos humanos¹⁸⁶.

C) La Conferencia de seguimiento de Viena (1986-1989)

El clima internacional que rodeó a la Conferencia de seguimiento de Viena¹⁸⁷, iniciada el 4 de noviembre de 1986 y finalizada el 19 de enero de 1989, fue muy diferente al de las anteriores, a causa del cambio que supuso para la Unión Soviética la designación, en marzo de 1985, de M. Gorbachov como secretario general del PCUS. Sorprendió bastante, por ejemplo, que el entonces ministro de Asuntos Exteriores soviético, E. Shevardnadze, propusiera una conferencia de la CSCE sobre derechos humanos a celebrar en Moscú. Así pues, la nueva actitud soviética permitiría progresos en el campo humanitario exponiéndose por primera vez con amplitud, entre otros, el derecho a abandonar el propio país y a retornar a él, la libertad de religión, los derechos del detenido, la facilitación de los viajes al extranjero, y la prohibición de interferir emisoras extranjeras¹⁸⁸. Se fijó además un nuevo calendario para las Reuniones de Expertos previo a la Conferencia de continuidad que debería celebrarse en Helsinki en 1992. De estas reuniones serían de extraordinaria importancia las relacionadas con la Dimensión Humana (Copenhague, 1990; y Moscú, 1991)¹⁸⁹, celebradas en unos momentos de cambios históricos en Europa.

Debe añadirse, por último, que la dimensión militar adquirió un nuevo impulso al incluir el Documento de Clausura de la Reunión de Viena el mandato de las negociaciones sobre fuerzas armadas convencionales en Europa (FACE) en las que participaban los 23

¹⁸⁶ Se pueden encontrar reseñas de estas reuniones en GHEBALI, V.-Y.: *La diplomatie de la détente...*, op. cit., pp. 384-385, 357-361, 107-115, 306-310.

¹⁸⁷ La Reunión de Viena ha sido estudiada por GHEBALI, V.-Y.: "La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à l'ère Gorbachev", *Défense nationale*, octubre 1987; y "Les résultats de la Réunion de Vienne sur les suites de la CSCE", *Défense nationale*, avril 1989, pp. 61-77. Vid. también FRISS-MÖLLER, F.: "Reunión de seguimiento de la CSCE. Occidente espera resultados positivos", *Revista de la OTAN*, n. 5, octubre de 1987, pp. 23-26.

¹⁸⁸ Resaltaremos que en el preámbulo del Documento de clausura de la Reunión de Viena saldrían inevitablemente a relucir las "vivas controversias" sobre las cuestiones relacionadas con el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, pero lo verdaderamente novedoso y llamativo es que el consenso permitiría la inclusión en dicho preámbulo de unos términos-hasta entonces inconcebibles- referidos a los principios del Acta Final: "Los Estados participantes convinieron en que el *respeto estricto* (sic) de estos principios en todos sus aspectos es esencial para la mejora de sus relaciones mutuas". Recordemos que en el Principio X del Acta (Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho Internacional), los Estados participantes expresan su determinación, con mucho menos énfasis, de "respetar y aplicar plenamente estos principios".

Vid. también el capítulo VI de la magistral obra de GHEBALI, V.-Y.: *La diplomatie de la détente...*, referente a la libertad de circulación de las personas, la información y las ideas, y de modo especial, el análisis de las disposiciones del Documento de Clausura de Viena, pp. 310-314, 339-341, 361-363.

¹⁸⁹ Hubo una primera reunión en París, celebrada entre el 30 de mayo y el 23 de junio de 1989, de la que no saldría ningún documento. Por el contrario, el Documento de Copenhague de 29 de junio de 1990, y el Documento de Moscú de 3 de octubre de 1991 suponen auténticos hitos en el desarrollo de la dimensión humana del proceso de la CSCE. Suponen la consagración de una concepción de la seguridad cuyo centro es el hombre.

Estados miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia. Estas negociaciones¹⁹⁰, que sustituían a las MBFR, comenzaron en Viena el 9 de marzo de 1989 y concluyeron en París el 19 de noviembre de 1990 con la firma del Tratado FACE¹⁹¹.

1.6. LA CUMBRE DE PARÍS. LAS REUNIONES MINISTERIALES DE BERLÍN Y PRAGA (1990-1992)

A) La CSCE tras el final de la guerra fría

La caída de la mayoría de los regímenes comunistas europeos y la aceleración paralela de las reformas impulsadas por Gorbachov en la Unión Soviética marcaron el histórico año de 1989¹⁹². Finalizaba la guerra fría, y se abría de modo progresivo en la mitad oriental del continente europeo un difícil, y a veces tortuoso, proceso de transición en sus vertientes política, económica y militar¹⁹³. No obstante, el presidente soviético creyó poder llevar aún la iniciativa en los acontecimientos de la mano de su conocida propuesta de una “casa común europea” desde el Atlántico a los Urales que pasaba, entre otros aspectos, por un relanzamiento de la CSCE¹⁹⁴. Surgió así una propuesta soviética,

¹⁹⁰ Las negociaciones MBFR pasaban por una fase de estancamiento, prácticamente desde su apertura en 1973. Vid. algunos artículos sobre su evolución como los de RUEHL, L.: "Les négociations sur des réductions de forces dans la région centrale de l'Europe", *Revue de l'OTAN*, 5, 1976; LIEBOWITZ, A.: "Les MBFR au stade crucial", *Revue de l'OTAN*, 4, 1978, pp. 12-16; ALEXANDER, M.: "MBFR, la verificación es la clave", *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1986, pp. 6-11; y BIANCHIERI CHIAPPI, F.: "Fuerzas convencionales. Llegó el momento de corregir el desequilibrio mediante negociaciones", *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1987, pp. 16-19.

Sobre los precedentes y perspectivas del proceso negociador que desembocaría en el Tratado FACE, vid. HARTMANN, R.: "Las negociaciones CFE: un comienzo prometedor", *Revista de la OTAN*, n. 3, 1989, pp. 8-12.

¹⁹¹ Sobre la situación anterior a las negociaciones y las perspectivas abiertas por éstas, vid. KLEIN, J.: "Désarmement régional et sécurité collective", *PE*, n. 1, 1991, pp. 41-58. En lo referente a su desarrollo y conclusión, vid. PLAISANT, F.M.: "Les négociations de Vienne sur les FCE", *PE*, n. 3, 1991, pp. 687-699.

¹⁹² De la revolución que supondría la “perestroika” de Gorbachov hay una valoración de G. I. Tunkin que hubiera sido sorprendente no muchos años antes. El publicista soviético la contemplaba como una revolución que incluyó la liquidación del régimen totalitario creado por Stalin, la introducción de la democracia, la libertad de expresión, la reconstrucción del sistema económico, un nuevo pensamiento político y una nueva política exterior. Además cambió la faz de la política mundial y creó nuevas oportunidades para la primacía del Derecho Internacional en la política. Vid. TUNKIN, G.: "Politics, Law and Force in the Interstate System", *RCADI*, 1989, VII, pp. 307-308.

¹⁹³ Resalta F. Villar, que fuera Secretario General de Política Exteriores del Ministerio de Asuntos Exteriores español, la existencia de un triple proceso: la transición política hacia la democracia, la transición económica hacia el mercado, y la transición, en el terreno militar, hacia unas fuerzas armadas al servicio del Estado y no de una ideología o de una potencia extranjera. Vid. VILLAR, F.: "La arquitectura europea de seguridad", en *Seminario Internacional: Los Estados y las organizaciones internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa*, F. M. MARINÑO (ed.), Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid, 1995, p. 321.

¹⁹⁴ La propuesta gorbachoviana de la "casa común europea" no era nueva. De hecho, ya la encontramos en su conocido libro *Perestroika* (trad. española, Barcelona, 1987). La diferencia es que entonces el líder soviético buscaba una cierta integración europea aunque los Estados del continente pertenecieran a sistemas y alianzas diferentes. Así pues, tal y como señala C. Civiletti, en esa concepción el sistema establecido en Yalta y Postdam permanecía inmodificado. Este mismo autor contraponía la viabilidad de la idea de la "casa común europea" con el proceso de integración de la Europa comunitaria cuyos Estados miembros comparten los valores de la democracia parlamentaria y la economía de mercado. Vid. CIVILETTI, C.: "Quel Europa?", en

coincidente con las de otros Estados como Polonia y Checoslovaquia, para la transformación de la CSCE en un auténtico sistema de seguridad colectiva con la creación de un Consejo de Seguridad Europeo¹⁹⁵. Sin embargo, los Estados Unidos y otros países occidentales querían mantener el carácter eminentemente político de la CSCE para no socavar la existencia de organizaciones como la OTAN¹⁹⁶. Aceptarían, por tanto, una cierta institucionalización de la Conferencia pero únicamente con el propósito de reforzar el papel de ésta como foro paneuropeo de consultas políticas¹⁹⁷.

B) La Cumbre de París. La Carta de París para una Nueva Europa

Llegamos así a la Cumbre de París de la CSCE, la primera de las celebradas después de la de Helsinki (1975), y que se reunió entre los días 19 y 21 de noviembre de 1990. La Cumbre se abrió el día 19 con la firma por los Estados miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) que establece los límites para estas fuerzas situadas entre el Océano Atlántico y los Urales. Por último, el 21 de noviembre de 1990 los 34 Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE firmaron la Carta de París para una Nueva Europa. Este Documento, junto con la Declaración Conjunta de los Veintidós Estados miembros de las dos alianzas militares, marcó el fin de la guerra fría¹⁹⁸. A este respecto, la Declaración proclama en su primer párrafo que sus signatarios "ya no son adversarios" y que "establecerán nuevos lazos de asociación". Se asistía, por tanto, al paso de una relación de coexistencia pacífica a otra de asociación. Esta asociación será posible al compás de la armonización progresiva de los sistemas políticos, sociales o económicos, con lo que esto pueda suponer de contribución a la seguridad general del Continente¹⁹⁹. En definitiva, la Declaración de los miembros de

Verso l'Europa del 2.000, pp. 222-224.

¹⁹⁵ Un análisis de las diferentes propuestas previas a la Carta de París para una institucionalización de la CSCE en el *Rapport spécial sur le Sommet d'Helsinki de 1992*, (L. Bouvard y B. George, Corapporteurs) Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission Politique, 1992, pp. 3-14, 17-19. Vid. también GRANT, L.: "Renforcement de la CSCE: la réponse aux rêves européens?", *PE*, n. 3, 1990, pp. 589-607.

¹⁹⁶ A este respecto, la primera ministro del Reino Unido, M. Thatcher, fue terminante en la Cumbre de París: "We should not try to make the CSCE into a defence organization. NATO will remain the core of Western defence. At a time of great change it is important to preserve familiar and well-tried structures". *Doc. CSCE/SP/VR.2*, p. 63

¹⁹⁷ Esta idea está presente en el citado discurso de M. Thatcher: "We are even now taking a further step to develop the CSCE as a forum for regular political consultation among all the countries of Europe and North America". *Doc. CSCE/SP/VR.2*, p. 61. Vid. también BLOED, A., *The Conference on Security and Co-operation...*, *op. cit.* p. 60. Dicha posición de los Estados Unidos es fruto de la desconfianza hacia lo que Z. Brzezinski calificara unos años antes de "retóricas al estilo Litvinov", es decir hacia cualquier propuesta de constituir un sistema paneuropeo de seguridad colectiva que sólo sería una forma sutil de vaciar de contenido a la OTAN. Vid. BRZEZINSKI, Z.: "The Future of Yalta", *FA*, vol. 63, n. 2, 1985, p. 293.

¹⁹⁸ Vid. la Declaración Conjunta de Veintidós Estados de 19 de noviembre de 1990 en *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1990, pp. 26-27.

¹⁹⁹ La homogeneización de sistemas políticos en el espacio de la CSCE está presente asimismo en la nuevamente citada intervención de M. Thatcher: "I have suggested we should establish a great alliance for democracy, which would extend from the Pacific coast of the United States right across the Europe to the Soviet Far East. That would be the best guarantee of all for our security". *Doc CSCE/SP/VR.2*, p. 61. Por lo demás, se afirma en el preámbulo de la Declaración que los Estados firmantes se muestran complacidos por "la aplicación creciente en toda Europa de un compromiso común en favor de la democracia pluralista, del estado de derecho y de los derechos humanos que son esenciales para una seguridad duradera del Continente". A este respecto, J. Roldán Barbero señala que si Helsinki intentó fundamentar un orden

las Alianzas militares asumió una concepción de la seguridad plenamente identificable con los planteamientos de la CSCE. Así, por ejemplo, reafirma los compromisos contraídos por el Acta Final de Helsinki, y en particular los diez Principios (párrafo 2), reconoce el principio de indivisibilidad de la seguridad en el espacio de la CSCE (párrafo 3), apoya los acuerdos de control de armamentos y las MFCS (párrafos 7 y 8), y se compromete a cooperar para el reforzamiento del proceso de la CSCE (párrafo 9).

La Carta de París²⁰⁰ intentó sentar los compromisos básicos y una serie de iniciativas para lo que califica de "una Nueva Era de Democracia, Paz y Unidad" en Europa. Existía, por tanto, una cierta euforia derivada de la caída del comunismo que llevaba a pensar que la paz en Europa era más posible que nunca. La reunificación de Alemania, llevada a efecto el 3 de octubre de aquel mismo año, había alimentado esas esperanzas²⁰¹. Sin embargo, al sobredimensionar las consecuencias de los aspectos militares de la seguridad sobre la paz en Europa, la Carta de París apenas tiene en cuenta, según señala certeramente V.-Y. Ghebali, la que va a ser desde entonces una de las principales amenazas a la seguridad en el Viejo Continente: el despertar de los nacionalismos étnicos, ligado a la aparición de conflictos en el interior de los Estados²⁰².

La Carta establece las nuevas estructuras e instituciones del proceso de la CSCE, pues hasta entonces la Conferencia había sido un foro caracterizado, entre otras cosas, por la falta de periodicidad²⁰³. El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores será desde entonces el órgano fundamental para el establecimiento de consultas políticas, encomendándose al Comité de Altos Funcionarios (CAF) la tarea de estudiar las cuestiones de actualidad, preparar los trabajos del Consejo y ejecutar sus decisiones. Surgieron además tres instituciones de carácter permanente en la CSCE: el Secretariado, instalado en Praga (integrado posteriormente en el Secretariado general de Viena); el

convivencial entre los dos bloques, París ha ensamblado la naturaleza de la CSCE en una ideología política homogénea. Vid. ROLDAN BARBERO, J.: *Democracia y Derecho internacional*, Madrid, 1994, p. 59.

²⁰⁰ Un análisis de la Carta de París en GHEBALI, V.-Y.: "La CSCE après le sommet de 1990: analyse de la Charte de Paris pour une nouvelle Europe", *Défense nationale*, mars 1991; pp. 73-82; MARÍÑO MENENDEZ, F.: "La Carta de París para una nueva Europa", *RIE*, vol. 1, n. 1, 1991, pp. 153-176.

²⁰¹ En este sentido, la Carta de París señala que la reunificación de Alemania se ha hecho "conforme a los principios del Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y en pleno acuerdo con sus vecinos". A continuación se establece la relación entre este acontecimiento y la paz en Europa que se derivaría de la progresiva armonización de sistemas: "El establecimiento de la unidad nacional de Alemania es una importante contribución a un orden de paz, justo y duradero, para una Europa unida y democrática, consciente de su responsabilidad en cuanto a estabilidad, paz y cooperación".

²⁰² Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité*, Bruselas, 1996, p. 25. La Carta de París dice en concreto lo siguiente: "Si bien la amenaza de conflictos en Europa ha disminuido, otros peligros amenazan la estabilidad de nuestras sociedades. Estamos resueltos a cooperar en la defensa de las instituciones democráticas contra actividades que violen la independencia, la igualdad soberana o la integridad territorial de los Estados participantes. Entre ellas se incluyen las actividades ilegales que entrañen coerción, subversión y presión desde el exterior". La redacción de la Carta se refiere a factores generadores de inestabilidad interna, pero no parece intuir que esos factores *per se*, en particular los relacionados con la reaparición de los nacionalismos étnicos, puedan afectar globalmente a la seguridad en Europa. El conflicto que se iniciaría en Yugoslavia, pocos meses después, serviría de recordatorio trágico a la falta de conocimiento, en acertada opinión de V.-Y. Ghebali, de las grandes lecciones de la historia contemporánea.

²⁰³ Vid. GHEBALI, V.-I.: "Les fondaments de l'ordre européen de l'après-guerre froide", *PE*, 1, 1991, pp. 59-69.

Centro de Prevención de Conflictos (Viena); y la Oficina pro Elecciones Libres (Varsovia), denominada con posterioridad Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH). Por tanto, la CSCE pasó a ser un foro periódico de consultas con un mínimo grado de institucionalización, en sintonía con los deseos de la mayoría de los Estados occidentales²⁰⁴.

C) El Consejo Ministerial de Berlín (1991)

El 19 de junio de 1991 tuvo lugar en Berlín la primera Reunión del Consejo de Ministros de la CSCE. Además de admitir a Albania como Estado participante, se adoptó un Mecanismo de Consulta y Cooperación en relación con las situaciones de emergencia que pudieran surgir dentro del territorio de la CSCE, disponiéndose al efecto una reunión del CAF (Anexo 2 del Resumen de las Conclusiones del Consejo de Berlín). Este Mecanismo sería activado pocos días después con ocasión del inicio de los acontecimientos bélicos en Yugoslavia²⁰⁵.

D) El Consejo Ministerial de Praga (1992)

El proceso de desintegración de la Unión Soviética permitió acoger a nuevos Estados en la CSCE²⁰⁶ y así, el 10 de septiembre de 1991, con ocasión de la Reunión en Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana, Estonia, Letonia y Lituania pasaron a ser Estados participantes²⁰⁷. Posteriormente, el 8 de enero de 1992, el Presidente del CAF

²⁰⁴ La institucionalización de la CSCE supuso, en definitiva, el triunfo de las propuestas realizadas por los aliados en la Declaración de Londres sobre una Alianza del Atlántico Norte renovada, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Londres los días 5 y 6 de julio de 1990. Concretamente el párrafo 22 de la Declaración hacía referencia a nuevas instituciones y estructuras de la CSCE. En él, entre otras cosas, se recomendaba a los gobiernos participantes la creación de "un programa de consultas periódicas entre los gobiernos miembros, a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno o de ámbito ministerial"; "un calendario de conferencias de revisión de la CSCE que tendrían lugar cada dos años"; "un pequeño Secretariado de la CSCE"; "un mecanismo de la CSCE que permita supervisar las elecciones en todos los países miembros"; "un centro de prevención de conflictos de la CSCE"; y "un órgano parlamentario de la CSCE -la Asamblea de Europa- que incluya delegados de todos los Estados miembros de la Conferencia". Como puede apreciarse, es una institucionalización limitada que en ningún momento apuesta por la transformación de la CSCE en organización. Texto de la Declaración en *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1990, p. 33.

Recordemos que un mes antes, el 7 y 8 de junio de 1990, en la Reunión Ministerial del Consejo Atlántico celebrada en Turnberry, los aliados participan de idéntica idea respecto a la CSCE: "Creemos que ha llegado el momento de definir las modalidades de su institucionalización *sin privar al proceso de flexibilidad y equilibrio*" (párrafo 13). Vid. el texto del comunicado en *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1990, p. 30.

²⁰⁵ La Reunión de Emergencia del CAF (CSO, en sus siglas en inglés) sobre la situación en Yugoslavia tendría lugar en Praga el 3 y 4 de julio de 1991. Vid. *CSO/I-EM/Diario 1, Anexo 1*; *CSO/I-EM/Diario 2, Anexo 1*; y *CSO/I-EM/Diario 1, Anexo 2*.

²⁰⁶ Vid. GRAY, Ch.: "Self Determination and the Break-Up of the Soviet Union", *Yearbook of European Law*, 1992, n. 12, pp.465-503.

²⁰⁷ Fueron admitidos en la reunión adicional a nivel de ministros celebrada en Moscú por los representantes de los Estados participantes.

daba la bienvenida a la delegación de la Federación Rusa, que sustituía a la de la URSS²⁰⁸. Asimismo, y durante la segunda Reunión del Consejo celebrada en Praga el 30 y 31 de Enero de 1992, se admitió a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Uzbekistán, Tayikistán, Turkmenistán y Ucrania²⁰⁹. En las conversaciones de Praga se subrayó la necesidad de reforzar las instituciones de la CSCE y la capacidad de la Conferencia para la prevención de conflictos, pero quizás la Decisión del Documento de Praga con una mayor repercusión posterior, fue la flexibilización en la toma de decisiones de los Estados participantes por medio de la introducción de la regla del denominado “consenso menos uno”, aplicable “en caso de violaciones claras, graves y no corregidas” de los compromisos de la dimensión humana²¹⁰. Una reunión de emergencia del CAF (6-12 de mayo de 1992) y otra ordinaria (29 de junio-8 de julio de 1992) sirvieron para iniciar en la CSCE la práctica del “consenso menos uno” que llevaría a la suspensión de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) como Estado participante²¹¹.

1.7. LA CONFERENCIA DE SEGUIMIENTO Y LA CUMBRE DE HELSINKI (1992)

Entre el 24 de marzo y el 8 de julio de 1992 se desarrolló en Helsinki la cuarta Reunión de continuidad de la Conferencia. Durante el período de sesiones pasaron a ser nuevos Estados participantes Georgia, Croacia, Eslovenia y Bosnia Herzegovina²¹². Al

²⁰⁸ Vid. *5-CSO/Diario 1*

²⁰⁹ La Quinta Reunión del CAF (8-10 de enero de 1992) (*5-CSO/Diario 3, Anexo 3*) había dado su conformidad a la eventual participación en la CSCE de las ex repúblicas soviéticas: “Las Repúblicas de la ex Unión Soviética que soliciten participar en la CSCE tendrán que comprometerse y demostrar su intención de cumplir los compromisos de la CSCE”.

²¹⁰ “Con el fin de seguir desarrollando la capacidad de la CSCE de salvaguardar los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho por medios pacíficos, el Consejo decidió que el propio Consejo o el Comité de Altos Funcionarios, en caso necesario sin el consentimiento del Estado interesado, pueda adoptar medidas adecuadas en casos de violaciones claras, graves y no corregidas de los compromisos pertinentes de la CSCE. Estas medidas consistirían en declaraciones políticas u otras medidas aplicables fuera del territorio del Estado en cuestión. Esta decisión se entenderá sin perjuicio de los mecanismos existentes de la CSCE” (Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE, IV, 16).

En un rápido apunte sobre la valoración de la eficacia del “consenso menos uno”, cabe señalar que se parte del planteamiento un tanto simplista de que una abrumadora mayoría de Estados participantes, indignados por una violación “clara y grave” por parte de otro Estado participante de los compromisos de la dimensión humana, van a adoptar una postura común en contra de ese Estado. La debilidad del planteamiento queda al descubierto con que tan sólo uno de los Estados participantes vete la decisión en función de sus intereses políticos y económicos.

²¹¹ Vid. *CSO/2/EM/Diario, Anexo*; y *13 CSO/Diario 7, Anexo 1*. En el primero de estos documentos se encuentra la Declaración sobre Bosnia Herzegovina de la que, según consta en una declaración interpretativa, “la delegación yugoslava no puede dar su consentimiento pero tampoco puede impedir su adopción”, pues ésta se ha realizado en aplicación del párrafo 16 del capítulo IV del Documento de Praga. En el segundo se decidió que Yugoslavia no estaría presente en la Cumbre de la CSCE en Helsinki ni en cualquier otra reunión posterior de la CSCE hasta el 13 de octubre de 1992.

²¹² La admisión de los tres primeros queda reflejada en el resumen de las Conclusiones del Primer Consejo Adicional de Ministros Exteriores (I, 2), celebrado en Helsinki el 24 de marzo de 1992. Respecto a Bosnia Herzegovina, la ausencia de consenso no hizo posible su admisión durante la reunión del CAF (27-29 de enero de 1992), vid. *6-CSO/Diario n.1*. pero cuando la agresión contra el naciente Estado fue en aumento, el CAF decidió su admisión en su reunión del 29 de abril. Vid. *10-CSO/Diario n.1*.

concluir la Reunión el 9 de julio, los Jefes de Estado y de Gobierno de la CSCE suscribieron la Declaración de la Cumbre de Helsinki titulada "Los Desafíos del Cambio"²¹³. Pero la atmósfera de optimismo reflejada en la Carta de París, no está presente en el Documento de Helsinki 1992, tal y como puede deducirse del contenido del párrafo 12 de la Declaración: "La recesión de la economía, la tensión social, el nacionalismo agresivo, la intolerancia, la xenofobia y los conflictos étnicos amenazan la estabilidad en la región de la CSCE". Todas estas inquietudes explican el alto grado de acuerdo alcanzado sobre el fortalecimiento de las instituciones de la CSCE, con la creación de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales y el desarrollo de una estructura de alerta temprana, prevención de conflictos y gestión de crisis, incluido el establecimiento de misiones de encuesta y de relatores. Y así, aquel mismo año, la CSCE aprobó el establecimiento de las primeras misiones en Georgia²¹⁴, Kosovo, Sandjak y Vojvodina (Federación Yugoslava)²¹⁵, Skopje²¹⁶ y Estonia²¹⁷.

Especialmente significativo es el párrafo 25 de la Declaración, en la que la CSCE se autoproclama como un acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de las Naciones Unidas²¹⁸. Aunque esto no suponga la adopción de un status jurídico de organización, abre el camino para facilitar una mayor cooperación de la CSCE con organizaciones de seguridad europeas, transatlánticas y euroasiáticas. De ahí que se cite expresamente a la CE, la OTAN, la UEO y la CEI en los párrafos 20 y 52 de la Declaración. Así, en el primero de ellos, los Estados participantes se felicitan de la buena disposición de éstas para apoyar las actividades de la CSCE para el mantenimiento de la paz, inclusive poniendo a disposición sus recursos²¹⁹. Los Estados participantes acordaron también, en el capítulo V

²¹³ Entre los análisis de la Cumbre de Helsinki sobresalen los de GHEBALI, V.-Y.: "Las decisiones de la reunión cumbre de la CSCE en Helsinki (julio 1992) representaron un paso adelante", *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1992, pp. 3-8; GHEBALI, V.-Y.: "The CSCE After the Helsinki Decisions 1992: Towards an Operational Institution for Comprehensive Security", *Disarmament*, vol. XV, n. 4, 1992, pp. 1-11; McGOLDRICK, D.: "The Development of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) After the Helsinki 1992 Conference", *International Comparative Law Quarterly*, 1993, 2, pp. 411-432; y NESI, G.: "Il documento CSCE di Helsinki 1992: le sfide del cambio", *La CI*, XLVII n. 3, 1992, pp. 459-476. Vid. además la excelente síntesis de A. Rothfeld, Director del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación sobre la Paz, en la que se plasma la evolución de las estructuras e instituciones de la CSCE que para este autor tiene el carácter de organización. Vid. ROTHFELD, A.: "Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa: Efectividad y consistencia", en *Seminario Internacional: Los Estados y las Organizaciones internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa... op.cit.*, pp. 155-182.

²¹⁴ Establecida en el 17-CSO, 6 de noviembre de 1992, Diario n.2, Anexo 2, y sus modalidades en el 14 PC (Comité Permanente) de 29 de enero de 1994. Vid. *Misrap.14*.

²¹⁵ Establecida en el 15-CSO, 14 de agosto de 1992, Diario n.2, Anexo 1, y sus modalidades en el 17-CSO, 6 de noviembre de 1992, Diario n.2, Anexo 3.

²¹⁶ Establecida en el 16-CSO, 18 de septiembre de 1992, Diario n.3, Anexo 1, y sus modalidades en el 17-CSO, 6 de noviembre de 1992, Diario n.2, Anexo 3. Vid. *Misrap.20*.

²¹⁷ Establecida en el 18 CSO, 13 de diciembre de 1992, Diario n.3, Anexo 2, y sus modalidades en el 19 CSO, 3 de febrero de 1993, Diario n.2, Anexo 1. Vid. *Misrap.29*.

²¹⁸ Concretamente la expresión empleada por los participantes es "damos por entendido". Es un paso cualitativo más en la identificación de la CSCE con los principios y propósitos de la organización mundial, tal y como puede apreciarse en el preámbulo del Acta Final de Helsinki. La autoproclamación de la CSCE como acuerdo regional se justifica ahora partiendo de la base de que la Conferencia es "un eslabón importante entre la seguridad europea y mundial" (Declaración de la Cumbre de Helsinki, 25). Se trata de una afirmación implícita del principio de indivisibilidad de la seguridad.

²¹⁹ A este respecto, la disponibilidad de la OTAN para apoyar actividades de mantenimiento de la paz bajo la responsabilidad de la CSCE quedó de manifiesto en la reunión del Consejo Atlántico de Oslo el 4 de junio de

de las Decisiones, establecer en Viena un Foro de la CSCE para la Cooperación en materia de Seguridad (FCS), bajo cuyos auspicios se celebrarían nuevas negociaciones sobre control de armamentos y desarme y sobre fomento de la confianza y la seguridad²²⁰.

Citemos además que al inicio de la Cumbre, el 8 de julio, se firmó el Tratado de Cielos Abiertos (*Open Skies*), y que durante la clausura, el 10 de julio, quedó rubricada el Acta de Conclusión de las negociaciones sobre efectivos de personal de las Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, conocido como FACE 1-A. Tanto el Tratado como el Acta serían suscritos por los Estados Partes y sus sucesores en el Tratado FACE²²¹.

1.8. LOS CONSEJOS MINISTERIALES DE ESTOCOLMO Y DE ROMA (1992-1993)

A) El Consejo Ministerial de Estocolmo (1992)

El 14 y 15 de diciembre de 1992 tuvo lugar en Estocolmo la Tercera Reunión del Consejo de la CSCE. Allí se adoptaron una serie de disposiciones sobre arreglo pacífico de diferencias: una Convención sobre una Corte de Conciliación y Arbitraje en el seno de la CSCE, un doble procedimiento de conciliación, así como una serie de disposiciones con vistas a mejorar el Mecanismo sobre esta materia, establecido en La Valetta en 1991²²². Se creó también el puesto de Secretario general de la OSCE, bajo la autoridad del Presidente en ejercicio de la CSCE (Anexo 1); y se ampliaron las capacidades del CAF, tras el encargo por el Consejo a los representantes de los Estados participantes que se reunieran regularmente en Viena en los períodos entre sesiones del CAF (Decisiones de Estocolmo, 7).

B) El Consejo Ministerial de Roma

1992 (párrafo 11 del comunicado), *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1992, p. 31. Posteriormente, en la Reunión del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), celebrada en Bruselas el 18 de diciembre de 1992, se creó un Grupo ad hoc sobre Cooperación en el Mantenimiento de la Paz que elevaría a los ministros del CCAN un primer informe sobre sus trabajos en la Reunión de Atenas del 11 de junio de 1993, *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1993, p. 30-35.

²²⁰ Sobre los orígenes, funciones y puesta en marcha del FCS, vid. GHEBALI, V.-Y.-: "Primeros trabajos del Foro de Cooperación en materia de seguridad", *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1993, pp. 27-32.

²²¹ Sobre el Tratado FACE y el Acta FACE 1A, vid. SHARP, J.M.O: "Conventional arms control in Europe", *SIPRI Yearbook 1993: World Armaments and Disarmament*, Oxford, 1993, cap. 12, pp. 591-617.

²²² Tres interesantes análisis son los de ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M.P, REDI, SICILIANOS, I-A.: "Le mécanisme de règlement pacifique des différends au sein de la CSCE approuvé à Stockholm", *AFDI*, 1993, pp. 898-918; y TANJA, G. J.: "Peaceful Settlement of Disputes Within the Framework of the CSCE", *Helsinki Monitor*, n. 3, 1994, pp. 42-54. La falta de voluntad de la mayoría de los Estados participantes que no han firmado o ratificado la Convención convierte en ésta en un instrumento inoperante. Así pues, la Corte no ha adquirido rasgos de universalidad en el área de la OSCE. Hasta el momento, ningún Estado participante ha apelado a ella.

La Cuarta Reunión del Consejo se efectuó en Roma, del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 1993, y en ella se confirmaron los nuevos cambios en la estructura de la Conferencia, entre ellos la creación de un Comité Permanente, primer órgano de consultas políticas y de toma de decisiones de la CSCE, y la creación de un Secretariado general único, ambos con sede en Viena (Decisiones de Roma VII, 7 y 8)²²³.

Ante la proliferación de conflictos regionales, los Ministros acordaron también profundizar en la cooperación con las Naciones Unidas y con otras organizaciones e instituciones europeas y transatlánticas²²⁴. Sin embargo, en la Reunión de Roma afloraron enseguida las discrepancias entre los Estados occidentales y la Federación Rusa sobre las operaciones de mantenimiento de la paz desarrolladas por ésta, bajo la cobertura de la CEI, en territorios de la ex Unión Soviética (Moldavia, Georgia y Tadjikistán). El argumento de los occidentales frente a las pretensiones de los rusos de obtener el beneplácito de la CSCE para las operaciones de sus tropas, fue que sólo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o bien acuerdos regionales como la CSCE por delegación suya, podían otorgar mandatos con criterios de intervención precisos²²⁵. A estos criterios, si bien expresados de un modo muy genérico, hacen alusión las Decisiones de Roma II, 3²²⁶.

1.9. LA CONFERENCIA DE REVISION Y LA CUMBRE DE BUDAPEST (1994)

A) Las principales decisiones de la Cumbre de Budapest

²²³ Vid. GHEBALI, V.-Y.: "The CSCE After the Decisions of the Rome Council Meeting: An Institutionalisation Still in the Making", *Helsinki Monitor*, vol. 5, n. 1, 1994, pp. 75-81.

²²⁴ El 26 de mayo de 1993 el Secretario general de las Naciones Unidas y el Presidente en ejercicio de la CSCE habían firmado un acuerdo marco de cooperación y coordinación entre las Naciones Unidas y la CSCE. Vid. Grupo de Viena del CAF, 27 de mayo de 1993, Diario I4, anexo 2.

²²⁵ Vid. las declaraciones de A. Juppé, entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Francia: "La CSCE ne souhaite pas laisser la Russie jouer le rôle de 'gendarme' de l'ex URSS", *Le Monde*, 2-12-1993.

Las críticas a Rusia provenían también de otros países (Estados Bálticos, República Checa, Noruega, Turquía, Ucrania...), y llegaban hasta tal punto que el 29 de marzo de 1994 el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Defensa de la Federación de Rusia emitieron una Declaración conjunta en la que subrayaban que se había procedido a las intervenciones a petición y con el consentimiento de los Estados afectados y de las partes implicadas en los conflictos, lo que era enteramente conforme a las disposiciones del artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas. La Declaración abogaba por una participación lo más amplia posible de las Naciones Unidas y la CSCE en la gestión de crisis que tuvieran por escenario los países de la CEI (Comunidad de Estados Independientes), pero recalca también que la Federación de Rusia no necesitaba ninguna "legitimación" de ambos organismos, dado que las operaciones de mantenimiento de la paz no revestían un carácter coercitivo y se hacían con el acuerdo de todas las partes implicadas, no conllevando, por tanto, la autorización del Consejo de Seguridad que se contempla en el artículo 53 de la Carta. Vid. el *Rapport De Puig* sobre "La sécurité européenne: la prévention et la gestion des crises" (Annexe), (Doc. 1418 de l'Assemblée de l'UEO, 1994).

Sobre las operaciones rusas de mantenimiento de la paz, vid. también ALLISON, R.: "Peacekeeping in the Soviet Successor States", *Chaillot Paper*, n. 18, WEU Institute for Security Studies, París, 1994.

²²⁶ En el párrafo citado se señalan los siguientes principios y consideraciones: respeto de la soberanía e integridad territorial; consentimiento de las partes; imparcialidad; carácter multinacional; mandato claro; transparencia; estrecha relación con un proceso político de solución de conflictos; plan de retirada ordenada.

La Cumbre de Budapest se celebró entre el 5 y 6 de diciembre de 1994²²⁷. A los ojos de la opinión pública, la clausura de esta Cumbre fue decepcionante, pues los medios de comunicación pusieron sobre todo el acento en las discrepancias de Rusia con los países occidentales que no estarían teniendo en cuenta sus intereses como gran potencia²²⁸ y en la omisión de cualquier mínima referencia al conflicto de Bosnia Herzegovina en el Documento de Budapest²²⁹. Este Documento fue el resultado de los trabajos de la conferencia de revisión celebrada en la capital húngara del 10 de octubre al 2 de diciembre. A resaltar que en el párrafo 3 de la Declaración de la Cumbre se afirma que "la CSCE será conocida en adelante con el nombre de Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)". Sin embargo, las Decisiones de Budapest I, 29 hacen hincapié en que este cambio de nombre no altera la condición jurídica de la CSCE y sus instituciones, de tal modo que la ahora llamada OSCE permanecerá flexible y dinámica en su desarrollo organizativo. Se trata, por tanto, de un cambio simbólico con el objeto de "dar un nuevo impulso político a la CSCE" (Declaración de la Cumbre de Budapest, 3). El cambio de nombre tendría su repercusión en las principales instituciones: el órgano central de gobierno pasó a denominarse el Consejo de Ministros; el Comité de Altos Funcionarios modificó su nombre por el de Consejo Superior; y el Comité Permanente se conocería desde entonces como Consejo Permanente (Decisiones de Budapest I, 16, 17 y 18).

En el apartado de la seguridad, destaca en particular el establecimiento de un Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad (Capítulo IV de

²²⁷ Sobre la Cumbre de Budapest, vid. BLOED, A.: "CSCE/OSCE Summit Meeting in Budapest Ended in Failure", *Helsinki Monitor*, vol. 6, n. 1, 1995, pp. 66-72.; BORAWSKI, J.: "The Budapest Summit Meeting", *Helsinki Monitor*, vol. 6, n. 1, 1995, pp. 5-17; GHEBALI, V.-Y.: "La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa tras la Conferencia de Budapest", *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo de 1995, pp. 24-27.; GRECO, E.: "The OSCE after the Budapest Summit: The Need for Specialization", *The International Spectator*, vol. XXX, n. 2, 1995, pp. 3-20; y ORTIZ, R.D.: "El futuro de la Casa Común", *Revista Española de Defensa*, n. 83, enero de 1995, pp. 64-65.

²²⁸ El presidente ruso B. Yeltsin señaló que Europa no había podido liberarse totalmente de las secuelas de la guerra fría, y ahora podía asumir una nueva carga, la de una paz fría. Se opuso asimismo a los planes de ampliación de la OTAN: "¿Para qué sembrar las semillas de la desconfianza? Ya no somos adversarios, sino todos asociados". *Doc. CSCE/BS/VR.2*, p. 7. B. Yeltsin había sido también lo suficientemente explícito en su discurso de aquel mismo año ante la Asamblea General de las Naciones Unidas al señalar que su país estaba en un proceso de cambio y de recuperación, pero sin olvidar tampoco que Rusia "dicho con todo respeto, sigue siendo una gran potencia". Cit. por HURLBURT, H.: "Russia, the OSCE and European Security Architecture", *Helsinki Monitor*, vol. 6, n. 2, 1995, p. 9.

²²⁹ Convendría reflexionar sobre la percepción de la CSCE/OSCE en una gran mayoría de los medios de comunicación, que no responde a su imagen real y tiene seguramente su origen en un desconocimiento de sus auténticas funciones y, en definitiva, de sus limitaciones. De ahí que los Consejos ministeriales sean cubiertos con mínimas o nulas referencias informativas, con excepción del país en que se celebran. El tratamiento de las Cumbres no ha sido mucho mejor, pues, tras las expectativas creadas ante las Cumbres de París (1990) y Helsinki (1992), la presentación de las Cumbres de Budapest (1994) y Lisboa (1996) se ha hecho bajo la etiqueta del fracaso o de la falta de decisiones trascendentales para la seguridad europea. Otros acontecimientos posteriores como el fracaso de la Misión de Verificación enviada a Kosovo, a finales de 1998, han podido contribuir a una percepción equivocada de la opinión pública sobre la OSCE dando alas a la idea de que la única organización eficiente y capacitada para resolver la crisis de Kosovo era la OTAN. Por su parte, la Cumbre de Estambul (1999) ha sido para los medios, un foro de discusiones y de reproches sobre la implicación de Rusia en una segunda guerra en Chechenia. Así pues, la firma de la Carta sobre la Seguridad Europea ha quedado en un segundo plano. Por último, hay que señalar el bajo o inexistente perfil de la OSCE en los medios de comunicación es también puesto de relieve por DÄNIKER, G.: "On the OSCE's Strategic Role and Public Profile", *Europäische Rundschau*, Vol. II, 1996, special issue, pp. 94-100.

las Decisiones de Budapest), que, entre otros aspectos, define de modo detallado las reglas de control democrático de las fuerzas armadas y de su utilización en el interior de un país²³⁰. El Código era el resultado de los trabajos del FCS. Además dicho Foro adoptaría un nuevo Documento de Viena 1994 sobre las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad (MFCS).

Con base en una propuesta de la Federación de Rusia, en el Capítulo VII de las Decisiones de Budapest quedó reflejado el objetivo de proceder al examen de un modelo común y general de seguridad para Europa en el siglo XXI basado en los principios de la CSCE y sus documentos básicos como el Acta Final de Helsinki, la Carta de París y el Documento de Helsinki 1992. Sin embargo, en el citado capítulo se hacía también la salvedad de que "este examen no afectará al derecho inherente a todos y cada uno de los Estados participantes de elegir o variar libremente sus acuerdos en materia de seguridad, incluidos los tratados de alianza, a medida que evolucionen". La inserción de este párrafo no podía, sin embargo, soslayar la realidad de las tensiones surgidas entre Rusia y los aliados occidentales como consecuencia de los proyectos de ampliación de la OTAN a los Estados de Europa Central²³¹. Un punto sobre el que convendrá detenerse a continuación, habida cuenta de sus repercusiones para la seguridad del continente²³².

B) La Cumbre de Budapest, un reflejo de las tensiones entre Occidente y Rusia

Según V.-Y. Gheballi, la postura de Rusia en Budapest resultaba claramente maximalista desde el momento en que pretendía convertir a la CSCE en una organización internacional soberana dotada de una Carta y de un órgano de toma de decisiones. Dicho órgano estaría integrado, al igual que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por miembros permanentes y no permanentes, y se encargaría especialmente de la gestión de conflictos y de las "Mesas Regionales" (Balcanes, Mediterráneo...) sobre temas relacionados con la seguridad, la estabilidad y la cooperación²³³. Así pues, Rusia pretendía

²³⁰ Vid. GHEBALLI, V.-Y.: "Analyse du Code de conduite politico-militaire de l'OSCE", *Les multiples aspects des relations internationales. Études à la mémoire du Professeur Jean Siotis*, Bruselas, 1995, pp. 121-131; GRECO, E. (ed.): *L'Europa senza muri: le sfide della pace fredda. Un anno di presidenza italiana della Csce*, Milán, 1995, pp. 181-193; TERPSTRA, R.: "The OSCE Code of Conduct: Setting New Standards in the Politic Military Field?", *Helsinki Monitor*, vol. 5, n. 2, 1995, pp. 7-10.

²³¹ Rusia no sólo argumentó su rechazo a la ampliación de la OTAN en el temor a la aparición de nuevas líneas divisorias en el continente europeo que pudieran contribuir a aislarla, sino que se apoyó también en el principio, ampliamente reiterado en documentos básicos de la CSCE/OSCE y de la OTAN, de la indivisibilidad de la seguridad. Tomando como punto de partida este argumento, escribía el que fuera Ministro ruso de Asuntos Exteriores, A. Kozyrev, parafraseando algunos párrafos del Código de Conducta de la OSCE: "The unity of the democratic Europe means the indivisibility of the security of European peoples. No state has the right to strengthen its security to the detriment of others. No country must be isolated from the decisions dealing with the future of the OSCE region". Vid. KOZYREV, A.: "For a New Model of Security", *Moscow News*, 24-30 de junio de 1995.

²³² Dos destacados artículos sobre los intereses de Rusia y el papel de la OSCE son los de BLANK, S.: "The OSCE, Russia, and Security in the Caucasus", *Helsinki Monitor*, vol. 6, n. 3, 1995, pp. 63-80; y HURLBURT, H.: "Russia, the OSCE and European Security Architecture", *Helsinki Monitor*, vol. 5, n. 2, 1995, pp. 5-20.

²³³ Vid. GHEBALLI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe post-communiste... op. cit.*, p. 50.

sustituir el papel de la CSCE en materia de diplomacia preventiva por otro que hiciera de ella el instrumento de seguridad fundamental en el área que se extiende de Vancouver a Vladivostok²³⁴. La consecuencia inmediata de este nuevo papel sería que todas las demás instituciones de seguridad de la región, como la OTAN, la UEO y la CEI (Comunidad de Estados Independientes), tendrían que ser coordinadas por la CSCE. Paralelamente la CEI, que se había dotado de un tratado de seguridad colectiva concluido en Tashkent el 15 de mayo de 1992²³⁵, debería ser ratificada como el principal instrumento de seguridad en todo el territorio de la antigua Unión Soviética²³⁶. Las pretensiones rusas deben ser asimismo entendidas dentro del objetivo general del pleno reconocimiento de la CEI como acuerdo regional de las Naciones Unidas en el sentido de los artículos 52 y 53 de la Carta, supuestamente en aras de la legitimación de las operaciones de mantenimiento de la paz en el ámbito territorial de algunos de los Estados que la integran²³⁷.

²³⁴ Un detallado análisis de la posición de Rusia en MIHALKA, M.. "Russia and Europe: Restructuring European Security", *Transition*, vol.1, n. 11, 30-6-1995, pp. 3-9.

²³⁵ Este Tratado fue suscrito originariamente por seis miembros de la CEI: Armenia, Kazajstán, Kirguistán, la Federación Rusa, Tayikistán y Uzbekistán. Posteriormente Azerbaiyán, Bielorrusia y Georgia se adhirieron a él. Pero todavía hoy, la totalidad de los parlamentos de estos Estados no lo han ratificado. No obstante, en el Tratado de Tashkent está presente la vieja aspiración de Rusia a un sistema global de seguridad colectiva. A este respecto podemos leer en el último párrafo del art.1: "En caso de crearse en Europa y Asia un sistema de seguridad colectiva y de firmarse tratados con este objetivo, los Estados signatarios comenzarán a realizar consultas inmediatas entre sí para incluir las medidas necesarias en el Tratado". La alusión conjunta a Europa y Asia podría interpretarse como una referencia a la CSCE/OSCE que como marco general para la seguridad, a tenor de lo que será establecido en las Decisiones de Budapest (I, 27), estaría dispuesta actuar como depositaria de acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales negociados libremente y de supervisar su aplicación, si así lo solicitan las partes.

Pero más que el Tratado de Tashkent, el documento fundamental de la CEI es su Carta, firmada el 22 de enero de 1993 en Minsk por Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, la Federación Rusa, Tayikistán y Uzbekistán. En ella se precisa que la CEI se fundamenta en la igualdad soberana de sus miembros y que no constituye un Estado ni comporta elementos supranacionales. Dos capítulos importantes de la Carta se refieren a la seguridad colectiva, la cooperación militar y la prevención de conflictos entre los Estados miembros. Dicho capítulos prevén la creación a nivel de Jefes de Estado de un consejo de defensa y de protección de las fronteras exteriores de los Estados miembros. también se contempla la existencia de un Consejo de ministros de Defensa y de un comandante en jefe de las fuerzas armadas unidas. Vid. *Rapport Baumel*, "Les relations de l'UEO avec la Russie" (doc. 1440 de l'Assemblée de l'Union de L'Europe Occidentale, 1994).

²³⁶ Vid. GHEBALI, V-I.: "La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa tras la Conferencia de Budapest", *loc. cit.*, p. 24. Destaca, no obstante, I. Toporovsky que el Tratado de Tashkent no prevé mecanismos para desarrollar los principios de seguridad colectiva y que el sistema establecido no ha pasado de ser más que una especie de regulación diplomático-legal de las relaciones de los Estados miembros, habida cuenta que ninguna república, excepto Rusia, tenía intereses directos que abarcaran el espacio postsoviético. Vid. TOPOROVSKY, I: "La Comunidad de Estados Independientes y el mantenimiento de la paz", *Seminario Internacional: Los Estados y las organizaciones internacionales en el nuevo contexto de la seguridad europea...*, *op. cit.*, pp. 216-217. Por su parte, H. Carrère d'Encausse destacaba como los acuerdo bilaterales entre Rusia y diversos Estados de la CEI no sólo habían abierto la posibilidad de instalación de bases militares rusas sino que también habían servido para limitar la capacidad de esos mismos Estados para adherirse a otros sistemas de alianza. Vid. CARRERE D'ENCAUSSE, H.: "Russie: de la domination à la influence", *Le Figaro*, 28-11-1996.

²³⁷ En la Memoria anual presentada al inicio del 49º período de sesiones de la Asamblea General, el Secretario General de las Naciones Unidas hace referencia a la reunión por él convocada, el 1 de agosto de 1994, en Nueva York, entre el Secretario General y los dirigentes de las organizaciones regionales, entre las que se cita expresamente a la CEI, además, de entre otras a la CSCE, la UE, la OTAN y la UEO. Vid. BOUTROS-GHALI, B.: Consolidación de la paz y el desarrollo. Memoria anual sobre la labor de la Organización, Nueva York, 1994.

Los intereses en materia de seguridad de los Estados participantes gozan del consiguiente reconocimiento por la OSCE (Declaración de la Cumbre de Budapest, 7), pero esos intereses han de pasar necesariamente por el tamiz de la cooperación. En consecuencia, y tal y como afirma F.M. Mariño, la CEI como organismo de cooperación deberá atenerse a los paradigmas del respeto a la soberanía, la integridad territorial, la inviolabilidad de las fronteras y la independencia política de los Estados, que se integran también en el núcleo central del orden público universal²³⁸. Después de todo, se trata de principios de la OSCE que están en armonía con la Carta de la CEI²³⁹.

1.10. HACIA UN MAYOR PROTAGONISMO DE LA OSCE EN LAS CRISIS EUROPEAS: CHECHENIA Y BOSNIA HERZEGOVINA. LA REUNION MINISTERIAL DE BUDAPEST (1995).

A) El establecimiento del Grupo de Asistencia a Chechenia

El 11 de diciembre de 1994, a los pocos días de la clausura de la Cumbre de Budapest, la invasión de la república secesionista de Chechenia por tropas rusas introducía un nuevo foco de tensión internacional ante el que la OSCE no podía mostrarse indiferente. Con todo, según afirma V.-Y. Ghebali, Rusia no podía recusar la intervención de la OSCE en la crisis, al ser el único foro de seguridad europeo en el que ocupaba un lugar a la vez legítimo e incontestado además de ser el marco propicio para los esfuerzos diplomáticos de Moscú tendentes a obstaculizar la ampliación de la OTAN²⁴⁰. Así, el Consejo Permanente, el 12 de enero de 1995, emitió una declaración en la que defendía "la necesidad de una participación activa y rápida de la OSCE en el proceso de estabilización de la región a largo plazo y en el reestablecimiento del orden y de las instituciones democráticas en la república de Chechenia"²⁴¹. Pese a todo, Rusia terminó por aceptar el envío de una primera misión de la OSCE a la zona del conflicto para examinar la situación concerniente a los derechos humanos y a las necesidades humanitarias²⁴². Finalmente, tras el envío de una segunda misión, el Consejo Permanente decidió, el 11 de abril de 1995, el establecimiento de un "Grupo de Asistencia de la OSCE"²⁴³ en Chechenia, cuya labor se presentaría erizada de dificultades en el año y

²³⁸ Subraya además este autor que el interés nacional ruso, al igual que el de cualquier otro Estado participante en la OSCE, está sometido a los valores comunes del proceso de Helsinki: Estado de Derecho, democracia pluralista y respeto a los derechos humanos. Vid. MARIÑO, F.M.: *Conclusiones del Seminario Internacional: Los Estados y las organizaciones internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad europea...*, op. cit., p. 309.

²³⁹ Así lo reconocía el propio presidente ruso B. Yeltsin en su intervención ante la Cumbre de Budapest: "Como Presidente del Consejo de Jefes de Estado de la CEI, declaro que los principios de la CSCE constituyen la base misma de nuestra Carta de la CEI". *Doc. CSCE/BS/VR.2*, p. 7.

²⁴⁰ Vid. GHEBALI, V.-Y-: "La crise thétchène devant l'OSCE", *Défense Nationale*, 51 année, 1995, p. 100.

²⁴¹ Vid. el texto de la declaración del Presidente en ejercicio sobre la situación en la república de Chechenia, Federación Rusa (CP, *Diario n. 3*, 12 de enero de 1995, pp. 5-6). Esta declaración señalaba además la existencia de "violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional" recordando al mismo tiempo que la puesta en práctica de los compromisos referentes a la dimensión humana de la OSCE entraña "cuestiones que afectan de manera directa y legítima a todos los Estados participantes".

²⁴² El informe de esta misión concluyó en que había existido un uso desproporcionado de la fuerza en Chechenia por parte de las fuerzas armadas rusas (CP, *Diario n.6*, 2 de febrero de 1995 pp. 3-4).

²⁴³ Vid. CP, *Diario 16*, 11 de abril de 1995, pp. 2-4.

medio siguiente, tras los éxitos iniciales en la mediación²⁴⁴. Por lo demás, y partiendo siempre del reconocimiento del principio de la integridad territorial de la Federación Rusa, la actitud de los occidentales respecto a la situación en Chechenia se centró en buena parte en evitar que la crisis chechena no bloqueara el de por sí complejo diálogo con Rusia e influyera negativamente en su estabilidad política interna, vital para la seguridad del continente²⁴⁵.

B) El papel de la OSCE tras el Acuerdo de Dayton. El Consejo ministerial de Budapest

El Acuerdo de paz de Dayton, que puso fin al conflicto en Bosnia Herzegovina, otorgó a la OSCE importantes tareas que responden a su concepción de una seguridad basada en la cooperación. Hasta entonces las posibilidades de actuación del foro paneuropeo en los conflictos de la antigua Yugoslavia habían sido muy limitadas, y más teniendo en cuenta que hasta la Cumbre de Helsinki de 1992 la CSCE no asumió capacidades de prevención de conflictos y gestión de crisis (capítulo III de las Decisiones de Helsinki). Sin embargo, el margen de maniobra de la CSCE no dejaba de ser estrecho si tenemos en cuenta que el conflicto había puesto en contradicción dos de los principios del Decálogo de Helsinki: el de la integridad territorial de los Estados y el del derecho a la libre determinación de los pueblos, principios con percepciones diversas entre los Estados participantes, según observa acertadamente E. Remacle²⁴⁶. Posteriormente, las iniciativas de la Unión Europea y las Naciones Unidas relegaron a un papel marginal a la CSCE en la antigua Yugoslavia²⁴⁷, si exceptuamos el envío de misiones de relatores en el ámbito de la dimensión humana, misiones de diplomacia preventiva y misiones para la aplicación de las sanciones de las Naciones Unidas²⁴⁸.

²⁴⁴ Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe post-communiste...*, op. cit., pp. 320-323.

²⁴⁵ Tenemos un claro ejemplo, desde los primeros inicios de la crisis, en el comunicado de la OTAN de 11 de enero de 1995: "Los Aliados de la OTAN instan a las Partes a recurrir a la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, OSCE; apelan a que se respeten sus principios, incluido el Código de Conducta recientemente aprobado y a que todas las Partes implicadas inicien el camino de la reconciliación. Alentados por este espíritu desean seguir adelante desarrollando una relación y un diálogo más estrechos con Rusia". Texto en *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo de 1995, p. 13. Por lo demás, la Unión Europea suscribiría el 17 de julio de 1995 un Acuerdo Interino de Cooperación y Colaboración con Rusia y apoyaría los esfuerzos de Rusia para su completa integración en la economía internacional y su admisión en la Organización Mundial de Comercio y otras organizaciones internacionales, además de confirmar su apoyo a la adhesión de Rusia al Consejo de Europa (Consejo Europeo de Madrid 15 y 16 de diciembre de 1995. Conclusiones de la Presidencia). A su vez, el Consejo de Europa admitiría en su seno a Rusia el 25 de enero de 1996, vid. TARSCHYS, D.: "La Russie au Conseil de l'Europe: une concession à la Realpolitik?", *Le Monde*, 7-2-1996.

²⁴⁶ Vid. REMACLE, E.: *La politique étrangère européenne: de Maastricht à la Yougoslavie*, Les dossiers du GRIP, n. 167, Bruselas, 1992, pp. 32-33.

²⁴⁷ El transcurso de los acontecimientos pondría de relieve que la CSCE, en razón de su elevado número de Estados participantes, no podría desempeñar un papel de actor en crisis como la yugoslava sino en todo caso aspirar a consolidarse como foro paneuropeo. Vid. DAVID, D.: "La Communauté entre la paix et la guerre", *PE*, 1, 1993, pp. 79-91.

²⁴⁸ Una detallada descripción de estas actividades en GHEBALI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe post-communiste...*, op. cit., pp. 387-425. Vid. también 16 CAF, *Diario n.2, Anexo 1* (Misión Thomson); 16 CAF, *Diario n.3, Anexo 1* (Misión Corell/Türk/Thune); 17 CAF, *Diario n.2, Anexo 3* (Misión Blackwell); 12 CAF, *Diario n.3, Anexo, párrafo 7b* (Misión "exploratoria" en Kosovo, Sandjak y Voivodina); 17 CAF, *Diario n. 2*,

En cambio, y gracias al proceso de paz impulsado por los Estados Unidos en Bosnia Herzegovina, la OSCE añadió a sus habituales funciones de prevención de conflictos y gestión de crisis, la de rehabilitación en la fase posterior a los conflictos. A partir de la invitación hecha a la OSCE en el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia Herzegovina, rubricado en Dayton (Ohio) el 21 de noviembre de 1995²⁴⁹ y cuya firma oficial tuvo lugar en París el 14 de diciembre, el Consejo Ministerial de Budapest (8 de diciembre de 1995) aprobó una decisión para el fomento de “la paz, la democracia y la estabilidad en Bosnia Herzegovina”. Así pues, la OSCE aceptó supervisar los preparativos y la celebración de unas elecciones libres y transparentes, controlar la situación de los derechos humanos, facilitar las negociaciones para incrementar la confianza y la seguridad, y establecer un nuevo equilibrio militar basado en la reducción de efectivos y armamentos²⁵⁰.

La tarea más ardua para la OSCE fue precisamente la supervisión de las elecciones legislativas, celebradas finalmente el 14 de septiembre de 1996, pero, en cambio, las graves irregularidades cometidas en el registro de refugiados, sobre todo en Croacia y en la Federación Yugoslava, llevarían a posponer la celebración de las elecciones municipales hasta el año siguiente²⁵¹. Estos hechos son el resultado de lo que, sin ir más lejos, A.D. Rotfeld ve como una cierta contradicción en el Acuerdo de Dayton: el pretender establecer un Estado y una sociedad multiétnicos por medio de unas elecciones bajo control internacional, pero dejando también abierta la puerta al riesgo de la llegada al poder de aquellos grupos extremistas que precisamente se oponen al Acuerdo²⁵². Pero no se puede caer en el reduccionismo de una concepción meramente formal de la democracia. La OSCE no comparte esos criterios, habida cuenta de que su labor pasa también por el establecimiento de una sociedad civil (Decisión del Consejo Ministerial de Budapest, 4). Una tarea que implica muchas más dificultades que una simple supervisión electoral.

Por el contrario, los progresos fueron más apreciables en lo referente a control de armamentos. El 2 de febrero de 1996 se alcanzó un primer acuerdo en Viena sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad, acuerdo que preparó el terreno para un acuerdo sobre control de armamentos subregional, inspirado en el tratado FACE, y

Anexo 3 (Misiones de larga duración en Kosovo, Sandjak y Voivodina); *15 CAF, Diario n. 2, Anexo 1* (Decisión relativa a la presencia de observadores en los países con frontera común con Serbia y Montenegro); *16 CAF, Diario n.3, Anexo 1* (Misión en Skopje); *16 CAF, Diario n. 3, Anexo 1*, (Decisión relativa al control de la aplicación de las sanciones); *17 CAF, Diario n. 2, Anexo 3* (Misiones de asistencia para la aplicación de las sanciones).

²⁴⁹ Vid. Doc. de NN.UU. A/50/790 S/1995/999. Se completan con las conclusiones de la Conferencia de Londres (8 y 9 de diciembre de 1995) sobre la puesta en práctica del Acuerdo (S/1995/1029). Sobre los acuerdos de Dayton, un destacado análisis es el de GAETA, P. : "The Dayton Agreements and International Law", *European Journal of International Law*, 7., 2, 1996, pp. 147-163.

²⁵⁰ Vid. los párrafos 2 y 3 de la Decisión del Consejo Ministerial sobre Acción de la OSCE para la Paz, Democracia y Estabilidad en Bosnia y Herzegovina REF. MC/10/95/Rev.10. Vid. también "Dayton Peace Agreement Foresees Important OSCE Role", *OSCE Newsletter*, Vol. 2, n.11, November 1995, pp. 1 y 3.

²⁵¹ Vid. COTTI, F.: "La OSCE incrementa sus responsabilidades en la seguridad europea", *Revista de la OTAN*, n. 6, noviembre de 1996, pp. 7-12.

²⁵² Vid. ROTFELD, A.D.: "Europe: towards new security arrangements", *SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, 1996, cap. 7, pp. 280-281.

firmado el 14 de junio de 1996 entre la República Federal de Yugoslavia, Croacia, Bosnia Herzegovina y las dos entidades bosnias: la Federación de Bosnia Herzegovina y la República Srpska²⁵³.

En definitiva, la OSCE ha tenido ocasión en Bosnia Herzegovina de poner a prueba sus diversas capacidades que reflejan las diferentes dimensiones de su concepción global de la seguridad. Esta es también una seguridad por la cooperación, tal y como lo demuestra la colaboración con otras organizaciones e instituciones (Misión de las Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comité Internacional de la Cruz Roja, Consejo de Europa, OTAN, Banco Mundial, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Iniciativa para la Europa Central, Iniciativa de Cooperación de Europa Suroriental)²⁵⁴.

1.11. LA CUMBRE DE LISBOA (1996)

La Tercera Reunión de Examen, previa a la celebración de la Cumbre de Lisboa, tuvo lugar en Viena entre el 4 y el 22 de noviembre de 1996²⁵⁵. A continuación, la Cumbre de la OSCE se reunió en Lisboa entre el 2 y el 3 de diciembre de 1996. Las principales expectativas de la Cumbre lisboeta se centraron en buena parte en el resultado de los trabajos sobre el Modelo de Seguridad para Europa en el siglo XXI²⁵⁶. Si bien persistían las reticencias de Rusia a la ampliación de la OTAN, la Declaración de la Cumbre sobre el Modelo de Seguridad Común y Global para Europa en el siglo XXI (párrafo 7) volvió a reafirmar, tal y como había hecho anteriormente en el Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad y en la Decisión del Consejo Ministerial de Budapest relativa a un modelo común y global de seguridad, "el derecho inherente de

²⁵³ Más información sobre estos acuerdos, y en general sobre el proceso de paz en el *Rapport Blaw*, "Le rôle de l'Europe en Bosnie-Herzégovine", doc. 1541, Assemblée de l'UEO, 1996.

²⁵⁴ A las tareas desarrolladas en Bosnia Herzegovina se refirió el que entonces era Secretario General de la OSCE: "It is as also a microcosm of all aspects of the work that we do: conflict prevention, crisis management, post-conflict rehabilitation, election monitoring, arms control, the human dimension, national minorities and confidence and security-building measures... It is also evidence of the fact that multi-causal conflicts require multi-faceted responses. These responses have both a military and civilian component which are designed not only to restore order but to facilitate reconstruction and foster long-term stability and prosperity" *Opening remarks of the Secretary General of the OSCE, Ambassador Giancarlo Aragona at the Seminar on Co-Operation Among International Organizations and Institutions: Experience in Bosnia and Herzegovina*, p. 3, Portoroz, 29-30 September 1997. Vid. además *OSCE Newsletter*, Vol. 4., n. 9, September 1997, p.8.

²⁵⁵ Vid. Report of the Chairman-in-Office to the Lisbon Summit Ref.S/91/96, 29 de noviembre de 1996. La Reunión estuvo estructurada en dos grupos de trabajo. El primero de ellos, dividido a su vez en tres subgrupos, revisó el cumplimiento de los principios de la OSCE sobre los aspectos político-militares de la seguridad, la dimensión económica y la dimensión humana. El segundo de los grupos de trabajo se ocupó de la revisión de las actividades, instituciones, estructuras e instrumentos de la OSCE, incluyendo la consideración de propuestas destinadas a acrecentar el papel de la OSCE y a reforzar sus capacidades.

²⁵⁶ Vid. *OSCE Newsletter*, vol. 3., n. 12, pp. 3-6. Sobre las distintas posturas en las discusiones sobre el Modelo de Seguridad, ver KWAASTENIET, M.: "The Security Model discussion and its importance for the evolution of the European security architecture", *Helsinki Monitor*, vol.3, 1996; y NIEMTZOV, E.: "The OSCE's Security Model: Conceptual confusion and competing visions", *Helsinki Monitor*, vol.3, 1996.

todos y cada uno de los Estados participantes a su libertad de elegir o cambiar sus acuerdos de seguridad, incluyendo tratados de alianza, a medida que éstos evolucionan"²⁵⁷. Además la Declaración sobre el Modelo (párrafo 11) expresaba la voluntad de los Estados participantes de tomar en consideración la elaboración de una futura Carta de la Seguridad Europea, propuesta efectuada por Francia. Se adoptó asimismo un Marco para el control de armamentos y se fortaleció la función del FCS con la adopción de un nuevo programa de trabajo.

Destacaremos también que el párrafo 6 de la citada Declaración sobre el Modelo contiene un embrión de lo que, en expresión de A. D. Rotfeld, pudiera llamarse el enunciado de una serie de nuevos principios de solidaridad e incluso de un derecho de intervención cooperativa²⁵⁸. En cambio, otros puntos de vista sobre la Cumbre de Lisboa fueron un tanto más escépticos, como los del diplomático italiano M. Clemente, al asegurar que en Lisboa se habría impuesto una vez más el punto de vista de los Estados Unidos, opuestos a dotar a la OSCE de un estatuto jurídico y a darle un papel rector entre las organizaciones de seguridad europea que pudiera ir en detrimento de una Alianza Atlántica en pleno proceso de expansión²⁵⁹. Pero los Estados Unidos seguirían manteniendo una postura minimalista respecto a la OSCE. Una postura, ante todo, pragmática y que se centraba en la búsqueda de pasos prácticos para la cooperación y coordinación de la OSCE con otras organizaciones. La OTAN continuaba siendo, por lo demás, el núcleo de la seguridad europea.

Otro sustancial acuerdo alcanzado en Lisboa se refería al mandato para la renegociación del Tratado FACE, que se inició en Viena a partir de enero de 1997, y cuyo objetivo era, en definitiva, la adaptación de este instrumento a un nuevo entorno de seguridad europea en el que la paridad en armamentos debía ser establecida para el conjunto de los Estados participantes y no sólo para los actuales treinta Estados Parte herederos del sistema bipolar de alianzas²⁶⁰.

²⁵⁷ A resaltar el matiz de la frase final "*a medida que éstos evolucionan*" (*as they evolve*, en la versión inglesa del documento) que no aparecía, por ejemplo, en el párrafo 10 del Código de Conducta en el que se contempla idéntica libertad de elección. Añadamos que en el párrafo 2 de la Decisión del Consejo Ministerial de Budapest, el inglés "*as they evolve*" es traducido en la versión española por "*conforme los vayan adoptando*".

²⁵⁸ Vid. ROTFELD, A.D.: "Europe: in search of cooperative security", *SIPRI Yearbook 1997, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, 1997, p. 148. En el párrafo 6 de la Declaración de Lisboa los Estados participantes se comprometen conjuntamente, entre otras cosas, "*a actuar en solidaridad* para fomentar el pleno cumplimiento de los principios y compromisos de la OSCE consagrados en el Acta Final de Helsinki, la Carta de París y otros documentos de la CSCE/OSCE" y a "*sostener consultas rápidamente* –de conformidad con nuestras responsabilidades como miembros de la OSCE y haciendo pleno uso de los procedimientos e instrumentos de la OSCE- con aquellos Estados participantes cuya seguridad se vea amenazada y a examinar conjuntamente las medidas que proceda adoptar en defensa de nuestros valores comunes".

²⁵⁹ Resalta M. Clemente por un lado, las reservas de los Estados Unidos hacia un excesivo reforzamiento de la OSCE, presente en su negativa a dotarla de cualquier base jurídica, y por otro, en una cierta tendencia a insertar los instrumentos de la OSCE en el marco de su propia política exterior. El riesgo consiguiente es que las realizaciones de la OSCE sean percibidas como una prolongación, ficticiamente paneuropea, de la voluntad estadounidense y como tales boicoteadas por algunos de los propios Estados participantes. Vid. CLEMENTE, M.: "Le attività dell'OSCE nel 1996 e le prospettive future dell'Organizzazione", *La CI*, LII, 1, 1997, p. 53.

²⁶⁰ Vid. HAIN-CALE, C.: "Adaptar el Tratado FACE", *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1997, pp. 16-

1.12. LA OSCE Y LA CRISIS DE ALBANIA. EL CONSEJO MINISTERIAL DE COPENHAGUE (1997)

A) La OSCE y la crisis de Albania

En respuesta a la grave inestabilidad política y a los desórdenes civiles que estallaron en Albania en febrero de 1997, el Presidente en ejercicio de la OSCE designó el 4 de marzo al ex canciller austríaco F. Vranitzky, como su Representante personal en Albania. Por último, el 27 de marzo el Consejo Permanente estableció una Presencia de la OSCE, para que proporcionara asesoramiento y asistencia a Albania en materia de democratización, establecimiento de medios de comunicación independientes y protección de los derechos humanos, así como para la preparación y vigilancia de elecciones²⁶¹. La OSCE contaría para el desarrollo de sus tareas con el apoyo de una Fuerza de Protección Multinacional, autorizada por la resolución 1100 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La importancia de dicho mandato radica también en que por primera vez se encargó a la OSCE la realización de un marco de coordinación para las organizaciones internacionales presentes en la crisis albanesa, tales como el Consejo de Europa, la UEO y la UE/CE²⁶². Un ejemplo que se suma al de Bosnia Herzegovina y que sirve para avalar las consideraciones de F. M. Mariño al señalar que la OSCE se halla bien situada para impulsar la cooperación y la complementariedad entre otras organizaciones de seguridad, a escala de todo el hemisferio norte²⁶³. En definitiva, la Presencia de la OSCE en Albania respondía a un marco flexible de coordinación con diversas organizaciones que ha contribuido, sin duda, a una cierta estabilidad en ese país y ha servido al mismo tiempo para vigilar de cerca la situación en la frontera con Kosovo.

B) El Consejo Ministerial de Copenhague (1997)

La Sexta Reunión del Consejo Ministerial tuvo lugar en Copenhague (18 y 19 de diciembre de 1997). Entre las decisiones aprobadas, destaca la adopción de una serie de directrices políticamente vinculantes para el futuro Documento-Carta de la OSCE sobre la Seguridad Europea, a adoptar en una próxima Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno²⁶⁴. Entramos así en un interesante período de transición en la evolución de la OSCE, del que son ejemplos el acuerdo conseguido acerca de un mandato para un

19.

²⁶¹ Vid. Dec/160, CP, *Diario n. 108*, 27 de marzo de 1997

²⁶² Sobre la presencia de la OSCE en Albania, vid. los Informes anuales de 1997 y 1998 sobre las actividades de la OSCE, elaborados por el Secretario General (SEC.DOC/1/97, SEC.DOC/2/98), pp. 17-18 y 24-29.

²⁶³ Vid. MARIÑO, F.M.: "La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (O.S.C.E.), en *Las organizaciones internacionales* de M. DIEZ DE VELASCO, 10ª ed., Madrid, 1997, p. 569.

²⁶⁴ Vid. Decisión relativa a directrices para un Documento-Carta de la OSCE sobre la Seguridad Europea (MC(6).DEC/5).

Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación²⁶⁵. Los principios y compromisos de la OSCE también abarcan la libertad de expresión y la libertad de los medios de comunicación, componentes básicos de las sociedades democráticas que se pretenden construir en el área de la OSCE.

Por último, responde a una concepción global de la seguridad, en la que no se separan los aspectos económicos de los ecológicos, la adopción en este Consejo de un mandato para un Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE, que desempeña su cometido en la Secretaría y se ocupa de los aspectos económicos, sociales y medioambientales de la seguridad²⁶⁶.

1.13. EL CONSEJO MINISTERIAL DE OSLO (1998). EL PAPEL DE LA OSCE EN KOSOVO

El Consejo Ministerial de Oslo (2 y 3 de diciembre de 1998) estuvo marcado por la crisis de Kosovo como elemento central del debate, pero no hubo decisiones de gran relevancia a excepción de la referente al propósito de los Estados participantes de finalizar en 1999 los trabajos sobre el Documento-Carta sobre la Seguridad Europea, que debería ser adoptado en la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno²⁶⁷. Poco después, dicha Cumbre fue fijada en Estambul para los días 18 y 19 de noviembre de 1999²⁶⁸.

Poco antes de la reunión del Consejo, la OSCE abordó su misión sobre el terreno, de mayor envergadura y dificultad de las desarrolladas hasta entonces. El 25 de octubre de 1998, el Consejo Permanente estableció oficialmente la organización, puesta en marcha y gestión de una Misión de Verificación a Kosovo, integrada por un contingente de 2000 verificadores no armados de los Estados participantes y con el objeto de comprobar el cumplimiento por las partes en el conflicto de las Resoluciones 1160, 1199 y 1203 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²⁶⁹. Sin embargo, el empeoramiento gradual

²⁶⁵ Vid. Decisión relativa a la designación del Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación (*MC(6). DEC/1*), en conformidad con la Dec.193, CP, Diario n. 137, 5 de noviembre de 1997.

²⁶⁶ Vid. Decisión relativa al mandato para un coordinador de las actividades económicas y ambientales de la OSCE. Dec 194 (*PC DEC194*) *PC/JOUR/137*, 5 de noviembre de 1997.

²⁶⁷ Vid. el Documento del Consejo Ministerial de Oslo (*MC.DOC.1/98*), y en particular el Informe del Presidente en ejercicio sobre el progreso en 1998 de la labor preparatoria de un Documento-Carta sobre la Seguridad Europea, pp. 40-106. Vid. también *Boletín de la OSCE*, vol. 5, n. 12, pp. 4-6; y el artículo de GHEBALI, V.-Y.: “L’OSCE et la négociation d’un document-charte sur la sécurité européenne”, *Défense Nationale*, juillet 1998, pp. 106-119.

²⁶⁸ Vid. Decisión n. 283, 17 de diciembre de 1998, *PC.DEC/283*.

²⁶⁹ Decisión n. 263, *PC Journal n. 193, Anexo 1*. Vid. también “La OSCE pone en marcha la Misión de Verificación a Kosovo”, *Boletín de la OSCE*, vol. 5, n. 10, octubre de 1998, pp.1-5; y el *Informe Anual de 1998 sobre las Actividades de la OSCE (SEC.DOC/2/98*, pp. 29-31). Sobre la evolución posterior de la Misión que desembocó en la retirada del personal de la misma, vid. *Boletín de la OSCE*, vol. 5, n. 11, noviembre de 1998, pp. 1-3; vol.5, n. 12, diciembre de 1998, pp. 1-3; vol.6, n.1, enero de 1999, pp. 1-4.; y vol. 6 n.2-3 febrero-marzo de 1999, pp.1-5. A destacar también el análisis de GHEBALI, V.-Y.: “L’OSCE au Kosovo: vers un rôle de shérif adjoint de l’OTAN dans les Balkans”, *Revue Internationale et Stratégique*, n. 3, 1999, pp. 72-84.

de la situación en Kosovo, llevó al Presidente en ejercicio a ordenar la retirada de la Misión el 19 de marzo de 1999, pocos días antes del comienzo de la campaña de ataques aéreos de la OTAN sobre el territorio de la República Federal de Yugoslavia. Finalizado el conflicto, el Consejo Permanente estableció el 8 de junio un Equipo Especial de transición de la OSCE para Kosovo, paso previo a una Misión en Kosovo que fue establecida el 1 de julio siguiente, a modo de contribución de la OSCE a las disposiciones de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad²⁷⁰. Al igual que en el caso precedente de Bosnia Herzegovina, las tareas de la OSCE en Kosovo son las de rehabilitación posterior al conflicto²⁷¹. Dentro del marco general de la Misión de la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo, la Misión de la OSCE asumió la función rectora en asuntos relativos al fomento institucional y democrático y a la protección de los derechos humanos.

1.14. LA CUMBRE DE ESTAMBUL (1999). LA CARTA SOBRE LA SEGURIDAD EUROPEA

Aunque la Cumbre de Estambul (18 y 19 de noviembre de 1999) quedó un tanto ensombrecida a los ojos de la opinión pública por la segunda intervención militar rusa en Chechenia, los 54 Jefes de Estado y de Gobierno de los países participantes adoptaron otro de los documentos esenciales de la OSCE: la Carta sobre la Seguridad Europea²⁷². En ella hay que señalar que los Estados participantes se comprometieron a intensificar la cooperación con otras organizaciones e instituciones internacionales que se ocupan de la seguridad por medio de un nuevo instrumento, la Plataforma para la Seguridad Cooperativa. Dicha cooperación, “en pie de igualdad y con espíritu asociativo” (Carta sobre la Seguridad Europea III, 12), excluye cualquier jerarquía de organizaciones o una división permanente del trabajo entre ellas. No obstante, la OSCE aparece como un marco flexible de coordinación al servicio de la cooperación en el que diversas organizaciones podrán, cuando así proceda, reforzarse mutuamente utilizando sus efectivos especiales. Entre los nuevos instrumentos contemplados en la Carta destacan los equipos periciales de asistencia y cooperación rápidas (REACT), a disposición de la OSCE para el desarrollo de grandes operaciones civiles sobre el terreno. En idéntico sentido, se estableció un Centro de Operaciones en el Centro para la Prevención de Conflictos (CPC) con la función de planificar y desplegar operaciones sobre el terreno, incluidas aquellas en las que intervengan los REACT (Carta sobre la Seguridad Europea IV, 42 y 43)²⁷³.

En todo caso, conviene señalar que estas disposiciones guardan una estrecha relación con la actual supremacía de la OTAN en Europa, por no decir en el “espacio

²⁷⁰ Vid. Decisión n. 296, *PC.JOUR/234* y Decisión n. 305, *PC.JOUR/237/Corr*.

²⁷¹ En expresión de la Decisión n. 305, la Misión “*se inspirará en su labor en la importancia de obtener el respeto mutuo y la reconciliación entre todos los grupos étnicos de Kosovo y de establecer una sociedad multiétnica viable en la que se respeten plenamente y por igual los derechos de todos los ciudadanos*”.

²⁷² Vid. GHEBALI, V.-Y.: “La Carta de la OSCE para la seguridad europea (Estambul)”, *Revista de la OTAN*, Primavera-Verano 2000, pp. 23-26. Una detallada exposición de los trabajos preparatorios de la Carta puede encontrarse en DE LA TORRE FERNÁNDEZ DEL POZO, S.: *Un modelo de seguridad para Europa. La Carta de Seguridad Europea de la OSCE*, Madrid, 2004, pp. 161- 274.

²⁷³ Sobre la Cumbre de Estambul, vid. *OSCE Newsletter*, vol. VI, n.11/12, november-december 1999, pp.1-4, 6-8, 16-18.

euroatlántico”, según expresión de los documentos de la organización, y que coincide prácticamente con el área de la OSCE. Se perfila, por tanto, una división de tareas entre la OSCE y la OTAN. Triunfaban, por tanto, las tesis norteamericanas y se reservaban para la OSCE las tareas civiles en el ámbito de la seguridad paneuropea.

Por último, en Estambul treinta Estados participantes en la OSCE firmaron el Acuerdo para la adaptación del Tratado FACE, al término de tres años de negociaciones. Esta adaptación de un tratado que firmaron en 1990 los miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia, establece ahora “techos” de control de armamentos individualizados por Estado, y abre la posibilidad de acceso al tratado del resto de los Estados participantes que ni forman ni han formado parte de alianzas militares²⁷⁴. Previamente el FSC adoptó el Documento de Viena 1999, versión revisada del anterior documento de 1994.

1.15. DEL CONSEJO MINISTERIAL DE VIENA (2000) AL CONSEJO MINISTERIAL DE MADRID (2007)

Se podría señalar que la característica más llamativa de este período es la ausencia de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, algo insólito hasta entonces pues tan sólo en la década de 1990 se celebraron cinco Cumbres, sin olvidar las que tuvieron lugar desde la adopción del Acta Final de Helsinki en 1975. Esto supone un llamativo indicio de crisis en la OSCE, un reflejo de falta de voluntad política en los Estados participantes y presumiblemente una progresiva carencia de interés de algunos de esos Estados, en particular los ex comunistas, pues han conseguido su aspiración de integrarse en la OTAN y la UE. Otro síntoma de crisis radica en el fracaso en la mayoría de las reuniones de los Consejos Ministeriales de adoptar una declaración común de los Estados participantes, aunque sí las habido sobre temas específicos²⁷⁵. A falta de consenso se han dado a conocer en los Consejos de Viena (2000), Maastricht (2003), Sofia (2004), Liubliana (2005), Bruselas (2006) y Madrid (2007), declaraciones de los respectivos presidentes en ejercicio que han sido asumidas por la gran mayoría de los Estados de la OSCE²⁷⁶. El principal

²⁷⁴ Vid. “A guide to the adapted CFE Treaty”, *OSCE Newsletter*, vol. VI, n. 11/12, p. 5.

²⁷⁵ A este respecto se pueden señalar la Declaración de Viena sobre el papel de la OSCE en la Europa sudoriental (2000), la Declaración sobre Europa Sudoriental como región de cooperación (2003), la Declaración Ministerial de Sofia sobre prevención y lucha contra el terrorismo (2004), la Declaración del Consejo Ministerial acerca del conflicto de Nagorno-Karabaj (2004), la Declaración Ministerial relativa al Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear (2005), la Declaración sobre Georgia (2005), la Declaración Ministerial de Bruselas sobre el Apoyo y la Promoción de del Marco Jurídico Internacional contra el Terrorismo (2006) y la Declaración Ministerial sobre las Migraciones (2006)

²⁷⁶ Llamam la atención las expresiones empleadas en los documentos de algunos de estos Consejos para referirse a la Declaración del Presidente en ejercicio: “Visión global de la Presidencia”, “Declaración de la Presidencia”... Es, si cabe más significativo, el empleo del término inglés *Perception* para referirse a una Declaración que no representa a la totalidad de los Estados participantes en el Consejo Ministerial. Las discrepancias se manifiestan claramente en las diversas declaraciones de la delegación de la Federación de Rusia que se han añadido a las Declaraciones de la Presidencia. La que se contiene en el Documento de Maastricht señala lo siguiente: “La Federación Rusa no se considera obligada por las valoraciones, conclusiones y recomendaciones enunciadas en esas estimaciones, y sostiene que dichas

obstáculo proviene de las divergencias con la Federación Rusa en relación con las situaciones en Moldavia, Georgia o en la república rusa de Chechenia, algo que ya se puso de manifiesto en el Consejo Ministerial de Viena (27 y 28 de noviembre de 2000)²⁷⁷.

Las excepciones a la ausencia de Declaraciones ministeriales comunes las constituyen, en primer lugar, la adoptada por el Consejo Ministerial de Bucarest (3 y 4 de diciembre de 2001), en la que están muy presentes los ataques terroristas contra los Estados Unidos (11 de septiembre de 2001), y que fue acompañada de una Decisión y un Plan de Acción contra el Terrorismo²⁷⁸. En segundo lugar, está la Declaración del Consejo Ministerial de Oporto (6 y 7 diciembre de 2002)²⁷⁹, que fue acompañada por la Carta para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo, en la que se enuncian los principios del enfoque común de la OSCE contra el terrorismo²⁸⁰.

Por lo demás, en el Consejo Ministerial de Maastricht (1 y 2 de diciembre de 2003) se aprobaron documentos que tienen en cuenta los retos de una seguridad de alcance global como la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI²⁸¹ y el Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y

conclusiones y recomendaciones no deben ser tenidas en cuenta en la labor de la Organización y de sus estructuras”.

²⁷⁷ Vid. “Ministerial Council agrees on OSCE’s Balkan role and welcomes initiative to reduce small arms. Final Declaration dropped as negotiations end in stalemate”, *OSCE Newsletter*, December 2000, vol. VII No. 12, pp. 1-4. Sobre la visión que tiene Rusia acerca de la OSCE, resulta de interés una entrevista realizada al diplomático A. Alekseyek, representante ruso ante el Consejo Permanente de la OSCE: “Russian Federation is “strong advocate” of OSCE cause”, *OSCE Magazine*, May 2004, pp. 17-20.

²⁷⁸ Vid. (MC.(9)DEC/II/Corr.1) y su correspondiente Anexo. Por lo demás, el enfoque de la OSCE en la lucha contra el terrorismo pone el acento en la dimensión humana, uno de los tres pilares de la concepción global de la seguridad de la OSCE. A este respecto, el entonces director de la OIDDH señalaba: “The objective of the efforts against terrorism certainly cannot be to promote an international order based exclusively on “the law of the strongest” and the projection of power. The protection of democratic values and human rights, therefore, should be as an integral part of the struggle against terrorism, not as an obstacle to it. (...) It is crucial that the democratic process based on the rule of law and a functioning system of checks and balances be maintained, even in troubled times. Strict adherence to international obligations also remains of utmost importance”. Vid. STAUDMANN, G.: “Striking a fair balance: protecting human rights in the fight against terrorism” *OSCE Newsletter*, Vol. IX No4, April 2002, p. 2.

²⁷⁹ Vid. JINKS, K.: “Porto Ministerial Council sets course for OSCE in 21st century”, *OSCE Newsletter*, Vol. IX No. 11, December 2002, pp.1-4.

²⁸⁰ La OSCE aborda la amenaza del terrorismo desde su enfoque integral e indivisible de la seguridad, en las esferas político-militar, en la dimensión política y medioambiental, y en la dimensión humana. Entre otros ejemplos del desarrollo de este tema en el acervo de la OSCE, se pueden citar algunas Decisiones del Consejo Permanente: Decisión N° 617 sobre medidas adicionales contra las vías de financiación del terrorismo (1 de julio de 2004); y Decisión N° 618 sobre la solidaridad con las víctimas del terrorismo. Por su parte, el Consejo Ministerial de Sofía aprobó una Decisión relativa a la lucha contra la utilización de Internet para fines terroristas (MC.DEC/3/04), una Decisión relativa a la denuncia de toda pérdida o robo de un pasaporte al ASF-STD de INTERPOL (MC.DEC/5/04), y la Decisión relativa a la mejora de la seguridad del tráfico en contenedores (MC.DEC/9/04). Por su parte, el Consejo Ministerial de Liubliana (2005) aprobó una Decisión relativa al fortalecimiento de la cooperación judicial en asuntos penales concernientes en la lucha contra el terrorismo (MC.DEC/4/05).

²⁸¹ Se trata de una Estrategia que sirve de guía para la labor de los órganos, instituciones y operaciones de la OSCE sobre el terreno, dentro de sus competencias y mandatos correspondientes. El documento se refiere a amenazas como el terrorismo, la delincuencia organizada, las prácticas que guarden relación con la discriminación o la intolerancia, los factores económicos y medioambientales...

Medioambiental²⁸². Esta percepción de la seguridad en un mundo en el que las fronteras son cada vez más permeables está presente en el Concepto sobre gestión y seguridad de fronteras²⁸³, adoptado en el Consejo Ministerial de Liubliana (5 y 6 de diciembre de 2005). En la misma línea cabe situar la Decisión relativa a la lucha contra la trata de personas, que aprobara el citado Consejo Ministerial de Maastricht.²⁸⁴

En el Consejo Ministerial de Bruselas (4 y 5 de diciembre de 2006) se adoptaron una serie de medidas para fortalecer la efectividad de la OSCE, incluyendo el reforzamiento del papel del Secretariado y del Secretario General así como el establecimiento de un reglamento de la OSCE²⁸⁵. Se trata de reformas de carácter técnico, pero la última palabra sobre el futuro de la OSCE la tendrán una vez más los Estados participantes, tal y como resaltara entonces el Presidente belga en ejercicio²⁸⁶. En cambio, el Consejo Ministerial de Madrid (29 y 30 de noviembre de 2007) no consiguió aprobar un proyecto de convención sobre la personalidad legal internacional, la capacidad jurídica y los privilegios e inmunidades de la OSCE. Prosigue, por tanto, el debate sobre cuestiones relacionadas con el fortalecimiento legal, incluyendo la posibilidad de elaborar una Carta o Estatuto fundacional para la OSCE. Sin embargo, esa falta de consenso tiene razones políticas: Estados Unidos no quiere que surja un organismo burocratizado y poco flexible, lo que repercutiría en las instituciones de la dimensión humana de la seguridad con el

²⁸² Este Documento completa el Documento de Bonn (1990) y pone de relieve las nuevas amenazas económicas y medioambientales contra la seguridad a la que la OSCE pretende responder mediante el desarrollo de la cooperación entre los Estados participantes, y la adopción de políticas y medidas que fortalezcan la buena gestión, propicien el desarrollo sostenible y protejan el entorno ecológico.

²⁸³ La OSCE defiende unas “fronteras abiertas y seguras”, lo que implica la necesaria cooperación entre los Estados participantes. A este respecto el Concepto (Cap. I, 2, 2.2) considera que dicha cooperación constituye también un medio deseable para responder a las amenazas creadas por el terrorismo, la delincuencia organizada, la migración ilegal, la trata de personas y el tráfico ilícito de armas y drogas. Vid. BERECH, M.: “Open, safe and secure. Managing borders in the OSCE area”, *OSCE Magazine*, July 2006, pp. 4-6.

²⁸⁴ Vid. *MC.DEC/2/03*, donde se contiene el Plan de Acción de la OSCE contra la Trata de Personas, que dota a los Estados participantes de un juego global de herramientas para luchar contra la trata de personas desde una perspectiva pluridimensional, que abarca la protección de la víctima, la prevención de trata y el enjuiciamiento de aquellos que cometan este delito o lo faciliten.

²⁸⁵ En cumplimiento de la Decisión N° 16/04 del Consejo Ministerial de Sofía relativa al establecimiento de un Panel de Personas Eminentes encargado de fortalecer la eficiencia de la OSCE (*CIO.GAL/100/05*), de 27 de junio de 2005. Los objetivos han sido especificados en la Decisión N° 18/06 del Consejo Ministerial de Bruselas: Definir mejor la labor de la Organización y dar más prioridad a aquellas esferas en las que goza de una ventaja comparativa; velar porque haya una coherencia a largo plazo entre las prioridades y los planes de acción, de conformidad con los compromisos y decisiones de la OSCE; mejorar la transparencia y la eficacia del proceso decisorio basado en la igualdad soberana de los Estados y en la regla del consenso; fomentar entre los Estados participantes una comunidad de objetivos y de responsabilidades compartidas. En este sentido el documento más relevante aprobado por el Consejo Ministerial es el Reglamento de la OSCE (*MC.DOC./1/06*). De la lectura de estos y otros documentos adoptados por el Consejo Ministerial y el Consejo Permanente puede deducirse que no estamos ante una reforma de gran alcance de las estructuras e instituciones sino más ante reformas puntuales que pretenden dar a la OSCE una mayor eficiencia y una mayor presencia en el escenario internacional poniendo énfasis en las ventajas comparativas que la OSCE pueda tener respecto a otras organizaciones internacionales.

²⁸⁶ En este sentido hay que compartir las palabras de K. De Gucht, Presidente en ejercicio, en la apertura del Consejo Ministerial de Bruselas (4 de diciembre de 2006): “L’ OSCE n’est ni une alliance ni une Union. Elle m’apparaît (...) plutôt comme une sorte de confédération d’états souverains et indépendants maîtres de leurs décisions et de leur destin individuel. En conséquence le niveau d’ambition de l’Organisation est directement en fonction de ce que chaque membre est prêt à accepter individuellement”, Vid. *MCDEL 10/06*, 4 December 2006.

consiguiente deterioro de los objetivos de fomento de los derechos humanos y de la democracia en el área de la OSCE. Por el contrario, Rusia quiere una organización de pleno derecho cuya función básica sería la de foro principal de diálogo y cooperación entre los Estados participantes, lo que supone una mayor atención a las dimensiones político-militar y económica de la seguridad²⁸⁷.

RECAPITULACIÓN

La paz y la seguridad en Europa en los últimos siglos, han estado marcadas más por la confrontación que por la cooperación entre los Estados. Ha prevalecido, en general, la *realpolitik*, la concepción geopolítica del equilibrio sobre los idealismos de la seguridad colectiva o la cooperación interestatal. Según dicha concepción, consagrada desde el sistema de Westfalia (1648), ninguna potencia podía ostentar la supremacía sobre las demás. Pero cuando algunos iusinternacionales de los siglos XVIII y XIX llegaron a identificar el principio de equilibrio como la garantía de los derechos legítimamente adquiridos de unos Estados frente a otros, lo que estaban haciendo era concebir la seguridad desde la óptica del predominio de los más poderosos. El equilibrio, llevado a su culminación por el sistema de Directorio establecido en el Congreso de Viena, sólo podía aspirar a establecer el fundamento de la seguridad en la posesión territorial. En contraste con las tesis hegelianas que niegan la existencia de una sociedad de Estados y que tienen su corolario en el siglo XIX en una concepción del Derecho como la política de la fuerza, Kant defendería que la paz y la seguridad internacionales van inseparablemente unidas a la organización interior de los Estados, lo que él llamaba “una constitución civil republicana”, y que hoy identificamos con la democracia y el Estado de Derecho. De esto se deriva una concepción de la seguridad de índole humanista, que es uno de los rasgos más acusados de la trayectoria de la CSCE/OSCE. Su dimensión humana de la seguridad establece un vínculo estrecho e indiscutible entre el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el interior de cada Estado y el mantenimiento de la paz entre los Estados.

Los planteamientos de partida de la Sociedad de Naciones, influidos por el idealismo del presidente Wilson, parecían responder a un orden internacional de inspiración kantiana, pero en la práctica la organización se comportó en buena medida como una agrupación de los Estados vencedores en la I Guerra Mundial. Si bien proliferaron en el continente europeo los pactos bilaterales de no agresión, en sintonía con el Pacto Briand-Kellogg y su renuncia a la guerra, las relaciones interestatales en el período de entreguerras estuvieron marcadas por la desconfianza mutua. Se llegó así a la II Guerra Mundial, cuya conclusión estuvo marcada por una paz en la que no faltaron los habituales repartos territoriales y las zonas de influencia. El mundo bipolar pareció más orientado a la confrontación que a la cooperación. Pese a todo, en plena guerra fría, nacieron una serie de organizaciones cuya concepción de la paz y la seguridad pasaba, entre otros aspectos, por la cooperación –o incluso integración- institucionalizada: la OTAN, la UEO, el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas.

²⁸⁷ Sobre la crisis y las posibilidades de reforma de la OSCE, vid. “La OSCE y la promoción de la democracia: ¿una misión en punto muerto?”, *FRIDE, Cuadernos*, n. 44, octubre de 2007

Sin embargo, dada la división bipolar de Europa, este enfoque de cooperación no se haría extensivo –y con las consiguientes limitaciones- a la totalidad del continente hasta la aparición de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en la década de 1970. Lejos de limitarse a una concepción de la seguridad asentada en los dispositivos militares, la CSCE enfocó la seguridad desde una óptica global. Por lo demás, la idea de una seguridad de tipo global y basada en la cooperación, propia de la CSCE, guarda una estrecha relación con los propósitos inspiradores de las Naciones Unidas y su cristalización en una serie de principios del Derecho Internacional Contemporáneo. El proceso de la CSCE permitió iniciar canales de comunicación permanente entre los Estados europeos, por encima de su pertenencia o no a bloques militares, estableció pautas de conducta en las relaciones internacionales y abrió el camino para fórmulas de cooperación a largo plazo. La gran novedad de la CSCE sería que en ella se vincularon los aspectos políticos de la distensión con los aspectos militares y además los Estados participaban con independencia de su pertenencia a uno u otro bloque, incluyendo a la vez a los Estados neutrales, lo que suponía que desde ahora la seguridad en Europa habría de basarse en la cooperación. La seguridad aparece como una condición indispensable para la paz, pero ésta presenta un sentido positivo y dinámico a través del componente de la cooperación, en plena armonía con los principios del Derecho Internacional Contemporáneo. De hecho, el Acta Final de Helsinki (1975) guarda una estrecha relación con la filosofía inspiradora de las Naciones Unidas que promueve la seguridad internacional y la cooperación.

Tras el fin de la guerra fría, la subsiguiente institucionalización de la CSCE y su cambio de denominación a OSCE, ha supuesto la consagración de una seguridad de múltiples facetas a partir de la cooperación entre 56 Estados participantes de Europa, Asia y América del Norte. Estos Estados se adhieren a principios y compromisos basados en valores comunes como la consolidación de la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la economía de mercado. De ahí que la paz y la seguridad en el área de la OSCE vengan en gran parte determinadas por el respeto de dichos principios y compromisos. Por lo demás, y al compás de los acontecimientos en la Europa de la posguerra fría, la OSCE se ha ido dotando de una identidad propia con respecto a otras organizaciones relacionadas con la seguridad, tras delimitar sus principales campos de acción (diplomacia preventiva, rehabilitación posterior a los conflictos o control de armamentos). De hecho, la CSCE pretendió hacer frente al nuevo entorno de seguridad con una progresiva institucionalización que arranca con la Carta de París para una nueva Europa (1990) y que culmina en las Decisiones de la Cumbre de Helsinki (1992). Sin embargo, los conflictos regionales, y en particular los de la antigua Yugoslavia, obligarán a la OSCE a buscar la cooperación con otras organizaciones europeas y trasatlánticas, sobre todo la OTAN y la UE. Pese a todo, asistiremos a un progresivo declinar de la OSCE desde mediados de la década de 1990, cuando la Federación Rusa fracasó en sus propósitos de otorgar a este foro una especie de papel rector en la seguridad europea en el marco de su objetivo de oponerse a la ampliación de la OTAN. La Cumbre de Estambul (1999) aprobó, no obstante, una Carta sobre la Seguridad Europea y una Plataforma para la Seguridad Cooperativa que en nada mejorarían en la práctica la situación de la OSCE, puesto que la Plataforma no sólo excluye cualquier jerarquía entre las organizaciones de seguridad sino incluso cualquier división permanente del trabajo entre ellas. En el mejor de los casos, la OSCE quedó relegada a tareas civiles –y no de forma exclusiva- en el panorama de la seguridad europea. Desde la Cumbre de Estambul, la OSCE ha ido perdiendo peso específico, en paralelo a los procesos de ampliación de la OTAN y la UE. Se observa una acusada falta de voluntad política de la mayoría de los Estados

participantes para fortalecer la OSCE, con independencia de que se estén adoptando una serie de reformas de carácter estructural con el propósito de incrementar su efectividad.

CAPITULO SEGUNDO

ESTRUCTURAS E INSTITUCIONES DE LA OSCE. NATURALEZA JURIDICA DE LA OSCE Y DE SUS DECISIONES.

ESTRUCTURAS E INSTITUCIONES DE LA OSCE

El estudio de los aspectos institucionales guarda una estrecha relación con la concepción de la seguridad de la OSCE. Finalizada la guerra fría, la OSCE establece una serie de “instituciones para la cooperación” (Declaración de la Cumbre de Helsinki, 2). A este respecto, cabe señalar que el párrafo 1 de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global para Europa en el Siglo XXI, afirma que la cooperación es una de las bases de “nuestra seguridad común”.

Hasta la adopción de la Carta de París para una nueva Europa en 1990, la CSCE no conoció ningún tipo de institucionalización. Se limitaba a una serie de conferencias diplomáticas de continuidad irregular²⁸⁸, y en aras de una flexibilidad, compatible con el proceso de distensión entre los bloques, no se constituyeron estructuras permanentes capaces de asumir decisiones operacionales en los períodos entre conferencias. En definitiva, la prolongada escisión Este-Oeste de la sociedad internacional, pesaba sobre la trayectoria y los resultados de la CSCE. Pero el final de la guerra fría hizo necesario un marco institucional para el proceso iniciado en Helsinki.

A partir de la Carta de París, los sucesivos documentos de la actual OSCE han sido el punto de partida para la creación y el fortalecimiento de todo un conjunto de estructuras e instituciones²⁸⁹. Este proceso de institucionalización, que dista aún de estar cerrado, plantea, tanto en el caso de la OSCE como en de las organizaciones internacionales con incidencia en el campo de la seguridad, la cuestión de si los cambios estructurales no habrán terminado por convertirse en un fin en sí mismo. Es lo que A. D. Rotfeld ha llamado "la ilusión de la transformación" que no es otra cosa que el abismo existente entre las declaraciones de intenciones y las capacidades para llevarlas a término²⁹⁰. A nuestro entender, los cambios también dan fe de una cierta vitalidad en las instituciones, de su capacidad de adaptarse a las condiciones de un escenario internacional en constante y no siempre previsible mutación. En todo caso, convendrá no olvidar que la OSCE es lo que los Estados participantes han querido que fuera. Por un lado, la OSCE ha mantenido su

²⁸⁸ Concretamente, en el Acta Final de Helsinki (Continuidad de la Conferencia), los Estados participantes declaran que están resueltos a continuar el proceso multilateral iniciado por la Conferencia, “organizando, con este fin, reuniones entre sus representantes”.

Sobre este particular, leemos en el OSCE Handbook, ed. 1996: “After Helsinki, the CSCE was no more than a diplomatic conference. In order to keep the organization flexible no permanent structures were created and no long-term schedules made. There was no permanent body to undertake operational action between meetings”.

²⁸⁹ Sobre el proceso de institucionalización que, entre 1990 y 1994, desembocó en la transformación de la CSCE en OSCE, vid. CAMBON CRESPO, E.: Seguridad y Cooperación en Europa: de Conferencia a Organización, Madrid, 1997. Una destacada síntesis del proceso de institucionalización la encontramos también en SZONYI, I.: "Institutionalization of the CSCE", SD, XLVII, 1994, n. 4, pp. 127-142.

²⁹⁰ Vid. ROTFELD, A. D.: "The Future of the CSCE. An Emerging New Agenda", SD, XLVII, 1994, n. 4, p. 99.

tradicional papel de marco de consultas políticas y negociaciones, pero, por otro lado, los Estados participantes apreciaron en la Cumbre de París la exigencia de “una nueva calidad de diálogo político y cooperación” (Carta de París, Nuevas estructuras e instituciones del Proceso de la CSCE). De ahí que el final de la confrontación bipolar señalara el punto de partida para la institucionalización de la Conferencia.

Pocos años después, los Estados participantes definirían a la OSCE como “la organización de carácter inclusivo y global para la labor de consulta, adopción de decisiones y cooperación en su región” (Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el Siglo XXI, 10). Así pues, la OSCE es a la vez un foro de consultas políticas, un centro de adopción de decisiones y compromisos políticamente vinculantes y un marco para la cooperación en los diversos aspectos de la seguridad.

Mas antes de analizar su peculiar naturaleza jurídica, será preciso enumerar las estructuras e instituciones de la OSCE, con un breve resumen de sus funciones ²⁹¹.

1.1.ÓRGANOS DECISORIOS Y ÓRGANOS INFORMALES DE LA OSCE

La OSCE es un foro de consulta y negociación entre los Estados participantes. Todos los Estados participantes lo serán en calidad de Estados soberanos e independientes y en condiciones de plena igualdad. Cada Estado participante decidirá sobre su representación en los órganos de la OSCE y en las reuniones de la OSCE (Reglamento de la OSCE, I, 1 y 2).

ÓRGANOS DECISORIOS DE LA OSCE

Los órganos decisorios o formales de la OSCE son órganos de trabajo, facultados para tomar decisiones y aprobar documentos de carácter políticamente vinculante para todos los Estados participantes o que reflejen las posturas acordadas de todos los Estados participantes. Sus decisiones son adoptadas por consenso, es decir por ausencia de toda objeción expresada por un Estado participante a la adopción de la decisión que se esté examinando. Cada órgano decisorio podrá establecer órganos decisorios subordinados, si bien los Estados participantes definirán claramente la esfera de competencia o el mandato de esos órganos, pudiendo enmendarlo cuando proceda (Reglamento de la OSCE, II, A), 1, y II, A) 5).

A) Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno (Cumbre) Hasta la Cumbre de Lisboa (1996) se han celebrado normalmente cada dos años y han sido precedidas de conferencias de revisión. Su función específica es tomar decisiones, fijar prioridades y marcar pautas de orientación al más alto nivel político (Reglamento de la OSCE, II, B), 2). El momento y el lugar de las Reuniones serán determinados por el Consejo Ministerial o por el Consejo Permanente (Reglamento de la OSCE, IV.2, A) 1).

²⁹¹ Para ello tendremos en cuenta el *OSCE Handbook*, OSCE Press and Public Information Section, Vienna, 2007, así como el Reglamento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (MC.DOC./I/06 de 1 de noviembre de 2006), aprobado en el Consejo Ministerial de Bruselas (5 y 6 de diciembre de 2006), y otras decisiones de Cumbres o Consejos anteriores.

B) Reuniones de examen del cumplimiento de todos los compromisos de la OSCE. Se han celebrado con anterioridad a las Reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno. Se corresponden con lo que las Decisiones de Helsinki califican de "conferencias de revisión", y otros documentos anteriores de "reuniones de continuidad". De acuerdo con las Decisiones de Helsinki, serán de carácter práctico y de breve duración. Su función primordial es examinar todo el conjunto de actividades en el marco de la OSCE, con inclusión de un debate a fondo sobre su cumplimiento, y estudiar otras medidas para reforzar el proceso de la OSCE. Asimismo prepararán un documento orientado hacia la adopción de decisiones que se aprobará en la reunión Cumbre (Decisiones de Helsinki I, 4). La reunión de examen anterior a cada Cumbre se celebrará en Viena (Decisiones de Budapest I, 25).

C) El Consejo Ministerial. Está formado por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados participantes. Constituye el órgano decisorio y rector central de la OSCE, que se reúne anualmente en el intervalo que media entre una Cumbre y otra. Se reúne, por regla general, a finales del mandato de cada presidencia, (Decisiones de Budapest I, 16). En su calidad de foro central de consulta política en el seno de la OSCE está facultado para examinar cualquier asunto de interés para la Organización y para adoptar decisiones al respecto. El momento y el lugar de las reuniones del Consejo Ministerial será determinado por el Consejo Ministerial o por el Consejo Permanente. El Consejo Ministerial se reunirá, por regla general, una vez a año en el país que ocupe ese año la Presidencia, salvo que los Estados participantes decidan otra cosa (Reglamento de la OSCE, IV.2, B9, 1). El Consejo Ministerial pondrá en práctica las tareas que se hayan fijado y las decisiones que se hayan tomado en las Reuniones de los Jefes de Estado o de Gobierno. Los Estados participantes podrán convocar reuniones ordinarias o especiales de los titulares de otros ministerios (Reglamento de la OSCE, II, B), 3)²⁹². El Consejo nombra además a los directores de cada institución de la OSCE sobre la base de la rotación por un período de tres años no renovable (Documento Suplementario a la Carta de París I, H, 1).

D) El Consejo Permanente²⁹³. Constituye el principal órgano decisorio y de consulta política periódica de la OSCE y dirige la labor diaria de índole operativa de la Organización en el período que media entre las reuniones del Consejo Ministerial. En el marco de su competencia, se encarga de poner en práctica las tareas que se hayan fijado y las decisiones que se hayan tomado en las Reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno y en el Consejo Ministerial (Reglamento de la OSCE II, B), 4). Se reúne semanalmente en

²⁹² Estarán dotadas de la capacidad decisoria descrita en los párrafos II A) y II A) 5 del Reglamento

²⁹³ Del Reglamento de la OSCE ha desaparecido el Consejo Superior (antes Comité de Altos Funcionarios). Se reunía en Praga dos veces al año como mínimo, y antes de la reunión del Consejo de Ministros celebraba una reunión adicional. Sus funciones consistían en examinar y establecer directrices políticas y directrices presupuestarias generales (Decisiones de Budapest I, 17). Le correspondían asimismo las funciones atribuidas al Comité de Altos Funcionarios por el Documento Suplementario a la Carta de París (I, B, 1), es decir, preparar la labor del Consejo de Ministros, llevar a cabo sus decisiones, analizar las cuestiones actuales y examinar la futura labor de la OSCE, incluidas sus relaciones con otros foros internacionales. Otra destacada tarea del Consejo Superior era su convocatoria anual como Foro Económico (Decisiones de Budapest I, 17, y Declaración de la Cumbre de Lisboa, 12). Concretamente el Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE establecía que el CAF se reuniría también como Foro Económico para dar estímulo político al diálogo sobre temas económicos, indicar esfuerzos prácticos para el desarrollo de sistemas de mercado libre y de cooperación económica, y alentar las actividades ya emprendidas por organizaciones tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas (Documento de Praga V, 19).

Viena y está compuesto por los representantes permanentes de los Estados participantes (Decisiones de Budapest I, 18). No obstante, el Reglamento de la OSCE, IV.2, C), 1, señala también que las reuniones podrán celebrarse asimismo en el lugar donde vaya a reunirse el Consejo Ministerial o una Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno si así lo deciden los Estados participantes. A fin de asistirle en sus deliberaciones y decisiones y de reforzar el proceso de consulta política y su transparencia en el seno de la OSCE, en la Carta sobre la Seguridad Europea (IV, 35), se estableció un Comité Preparatorio bajo la dirección del Consejo Permanente. El citado Comité se reúne normalmente, sin formalidad alguna, para deliberar de cualquier asunto que le sea encomendado por el Consejo, o su Presidente, a fin de poder informar al respecto al Consejo. Las reuniones del Consejo Permanente son presididas por un representante del Presidente en ejercicio de la OSCE.

Bajo la denominación de Comité Permanente, el CP fue establecido en la Cuarta Reunión del Consejo en Roma en 1993 (Decisiones de Roma VII, 3). En aquella ocasión se dispuso que el entonces Comité Permanente organizara consultas exhaustivas y periódicas y que, entre dos sesiones del Consejo Superior, pudiera adoptar decisiones acerca de todas las cuestiones que sean competencia de la OSCE. El Consejo Permanente responde de su acción ante el Consejo Superior y examina previamente los asuntos que se proponga incluir en el orden del día del Consejo Superior (Decisiones de Roma VII, 7.1). Asimismo las Decisiones de Budapest I, 22, señalan que la labor de las misiones de la OSCE recibirá apoyo político y seguimiento del Consejo Permanente. Por su parte, la Carta sobre la Seguridad Europea (IV, 37) señala que el Consejo Permanente está facultado para establecer las operaciones sobre el terreno, definir su mandato y determinar su presupuesto.

Añadamos finalmente que, conforme al Reglamento de la OSCE, II, C), 1, el CP cuenta con otros órganos subsidiarios informales como el Comité Asesor de Gestión y Finanzas, el Subcomité Económico y Medioambiental y los Grupos de Contactos con los Socios para la Cooperación.

E)El Foro de Cooperación en Materia de Seguridad (FCS). Conforme al Reglamento de la OSCE II, B), 7, el FCS es un órgano decisorio autónomo cuyo mandato dimana de las decisiones que se tomaron al respecto en las Reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno y en las Reuniones del Consejo Ministerial. Fue establecido en el capítulo V de las Decisiones de Helsinki 1992. Está integrado por representantes de las delegaciones de los Estados participantes de la OSCE y se reúne semanalmente en Viena. El FCS sostiene negociaciones y consultas sobre medidas concretas para fortalecer la seguridad y la estabilidad en toda Europa. Sus principales objetivos son las negociaciones sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza y la seguridad; el incremento de la consulta periódica y la intensificación de la cooperación en las cuestiones relacionadas con la seguridad; y la reducción del riesgo de conflicto (Decisiones de Helsinki V, 8).

También es responsable de poner en práctica las MFCS y el Programa de Acción Inmediata²⁹⁴. Además, constituye un foro para examinar y aclarar las informaciones

²⁹⁴ Los documentos del FCS elaborados hasta en el momento en el marco del Programa de Acción Inmediata son los siguientes: 1. Medidas estabilizadoras para situaciones de crisis localizadas (1993). 2. Principios reguladores de las transferencias de armas convencionales (1993). 3. Programa de cooperación y contactos militares (1993). 4. Planificación de la defensa (1993). 5. Intercambio global de información militar (1994). 6. Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad (1994). 7.

intercambiadas acerca de las MFCS convenidas (incluida la Reunión Anual de Evaluación de la Aplicación), y es el responsable de la preparación de seminarios sobre doctrina militar.

El FCS podrá convocar reuniones extraordinarias del Foro a fin de examinar determinados temas o cuestiones, o para otros fines, en períodos que no se vayan a celebrar reuniones ordinarias del FCS. También puede convocar reuniones conjuntas con el CP a fin de examinar cuestiones que sean de la competencia de ambos órganos (Reglamento de la OSCE II, B), 9).

1.2. INSTITUCIONES

Las instituciones ejercen una labor de seguimiento de las decisiones políticas que han sido objeto de negociación por los Estados participantes.

A) La Presidencia en ejercicio. Será ejercida durante un año del calendario civil por el Estado participante que sea designado para ocupar dicho cargo, por una decisión de la Cumbre de la OSCE o del Consejo Ministerial y, por regla general, con dos años de antelación al comienzo de su mandato (Reglamento de la OSCE III, 1). Este cargo suele ostentarlo el Ministro de Asuntos Exteriores del país donde se celebró la última Reunión del Consejo de Ministros. (Decisiones de Budapest I, 19). Le corresponde la responsabilidad general de las medidas de carácter ejecutivo, y entre sus prerrogativas está la de enviar representantes personales cuando tenga que ocuparse de una crisis (Decisiones de Budapest I, 19 y Decisiones de Helsinki I, 22). En el cumplimiento de las tareas que se le encomiendan podrá ser apoyado por los presidentes anterior y posterior, actuando conjuntamente como una troika (Decisiones de Helsinki I, 15 y Decisiones de Budapest I, 19). El Presidente en ejercicio cuenta también con el apoyo de grupos de gestión “ad hoc” caso por caso, en particular en la esfera de prevención de conflictos, gestión de crisis y solución de controversias (Decisiones de Helsinki I, 16).

B) El Secretario General y la Secretaría. La Carta de París estableció en Praga una Secretaría de la CSCE para prestar apoyo administrativo a las reuniones del Consejo y del Comité de Altos Funcionarios. Posteriormente el Consejo de Ministros en su Tercera Reunión celebrada en Estocolmo en 1992, creó el puesto de Secretario General que actualmente tiene su sede en Viena. Es designado por consenso por el Consejo Ministerial, por recomendación del Consejo Superior y del Presidente en ejercicio, para un período de tres años que puede ser ampliado por otros dos.

El Secretario General es el representante del Presidente en ejercicio y le ayuda en todas las actividades encaminadas al cumplimiento de los objetivos de la OSCE. Sus tareas incluyen asimismo la gestión de las estructuras y operaciones de la OSCE, trabajar estrechamente con el Presidente en ejercicio en la preparación de la dirección y reuniones de la OSCE, y asegurar el cumplimiento de las decisiones de la OSCE. El Secretario General ayuda también al Presidente en ejercicio a anunciar internacionalmente la política y prácticas de la OSCE, inclusive manteniendo contactos con organizaciones internacionales (Decisiones de Estocolmo, Anexo I, 5). Las Decisiones de Budapest I, 21,

Principios que deben regir la no proliferación (1994). Posteriormente, en la Cumbre de Lisboa (1996), fueron adoptados otros dos documentos del FCS: 8. Un marco para el control de los armamentos. 9. Desarrollo del Programa del Foro de Cooperación en materia de Seguridad.

añaden a sus cometidos que para apoyar al Presidente en ejercicio, el Secretario General participará más activamente en todos los aspectos de la gestión de la OSCE, extendiéndose su participación a las reuniones ministeriales de la “troika”.

La Secretaría de la OSCE consta de los siguientes departamentos:

- a) La Oficina del Secretario General, que se encarga de proporcionar asesoramiento diplomático al Secretario General y de apoyar sus actividades.
- b) El Centro para la Prevención de Conflictos (CPC), que se ocupa de proporcionar apoyo general a la labor de la OSCE sobre el terreno en materia de alerta temprana, prevención de conflictos y gestión de crisis, y apoyo operacional a las Misiones de la OSCE y otras actividades sobre el terreno. Además el CPC gestiona la base de datos de la OSCE en relación con el intercambio de información sobre fuerzas militares y la red de comunicaciones.
- c) El Departamento de Asuntos Generales, encargado de los contactos con organizaciones internacionales y no gubernamentales, la información pública y la organización de seminarios en los que se abordan cuestiones que atañen a la OSCE. También se ocupa de las relaciones de los asociados de la OSCE para la cooperación y con la Asamblea Parlamentaria de la OSCE. Supervisa asimismo las actividades de la Oficina de Praga que se ocupa principalmente de funciones de información y documentación.
- d) El Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE, que, obrando en apoyo del Presidente en ejercicio, se ocupa de fortalecer la capacidad del Consejo Permanente y de las instituciones de la OSCE de encargarse de los aspectos económicos, sociales y ambientales de la seguridad (Decisión 194 del Consejo Permanente, 2, Mandato para un Coordinador de las Actividades Económicas y Ambientales de la OSCE).
- e) El Departamento de Administración y Presupuestos, que se ocupa de los servicios administrativos, de personal, finanzas y sistemas de información.
- f) El Departamento de Servicios de Conferencia, encargado de los servicios de conferencia, servicios de idiomas, documentación y protocolo.
- g) La Oficina de Enlace de la OSCE en Asia Central, con sede en Tashkent, constituye un vínculo importante entre la OSCE y los cinco Estados participantes de Asia Central.

C) El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN). Tiene su sede en La Haya. Este puesto fue establecido en las Decisiones de Helsinki y está bajo la tutela del Consejo Superior. El cargo debe ocuparlo una personalidad internacional eminente con larga y adecuada experiencia y del que pueda esperarse una ejecución imparcial de la función. Es designado por consenso por el Consejo de Ministros y por recomendación del

Consejo Superior por un período de tres años, que solamente podrá prolongarse por un nuevo mandato de tres años (Decisiones de Helsinki II, 8 y 9). La principal función del ACMN radica en ser un instrumento de prevención de conflictos en la fase más temprana que sea posible. El Alto Comisionado facilitará "pronta alerta" y, cuando proceda, "pronta acción" en la fase más temprana que sea posible en lo que respecta a las tensiones que conciernen a cuestiones de minorías nacionales que no hayan pasado todavía de la fase de pronta alerta pero que, a juicio del Alto Comisionado, puedan provocar un conflicto dentro de la zona de la OSCE que afecte a la paz, a la estabilidad o a las relaciones entre Estados participantes (Decisiones de Helsinki II, 2 y 3). El ACMN ejecuta su mandato efectuando amplias consultas con responsables gubernamentales, grupos étnicos, periodistas, universitarios y representantes de organizaciones no gubernamentales, con la excepción expresa de "las personas u organizaciones que apoyen públicamente el terrorismo o la violencia" (Decisiones de Helsinki II, 25).

El ACMN puede desplazarse libremente por el territorio de la OSCE a fin de evaluar las cuestiones relativas a las minorías nacionales, y puede comunicarse libremente con las partes involucradas. Después de una visita, el Alto Comisionado presenta un informe estrictamente confidencial al Presidente en ejercicio sobre sus conclusiones y los resultados de su intervención. Una vez que el ACMN estima que se ha llegado a la verdadera comprensión de la situación, se hacen recomendaciones al gobierno de que se trate, generalmente en forma de carta al jefe del ejecutivo. Las recomendaciones se publican una vez que el gobierno de que se trate haya tenido la oportunidad de responder y después de haberse sostenido consultas con el Consejo Permanente.

D) La Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos (OIDDH). Tiene su sede en Varsovia. Esta institución de carácter permanente fue creada en la Carta de París bajo la denominación de Oficina pro Elecciones libres, para facilitar los contactos y el intercambio de información sobre las elecciones a celebrar en los Estados participantes. Por el Documento de Praga III, 10 se estableció que cambiaría su denominación por el de Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos. Entre las funciones recogidas en el citado Documento destacaremos en particular la de servir de marco institucional para compartir e intercambiar información sobre asistencia técnica, conocimientos prácticos y programas nacionales e internacionales dirigidos a ayudar a las nuevas democracias en la creación de instituciones.

En las Decisiones de Roma IV, 23, fueron ampliadas sus actividades en esferas tales como el establecimiento de un más amplio banco de datos de expertos en las esferas relativas a la dimensión humana, la ampliación de su papel en el control general de las elecciones, fortalecimiento de la cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes, recepción de la información facilitada por las ONG con experiencia pertinente en la esfera de la dimensión humana, actuación como punto de contacto para la información facilitada por los Estados participantes, y difusión de información general sobre la dimensión humana y el derecho humanitario internacional.

La OIDDH consta de dos secciones: la Sección de Elecciones y la Sección de Dimensión Humana/Instauración de la Democracia. La Sección de Elecciones se ocupa de la observación de elecciones a corto y largo plazo, de la asistencia técnica y de la capacitación. Finaliza su función con un informe sobre las elecciones en los que se determina si la consulta electoral tuvo lugar de conformidad con los compromisos de la

OSCE en materia de elecciones y la legislación nacional. La Sección de la Dimensión Humana participa principalmente en proyectos concretos destinados a promover la democracia, el Estado de Derecho y la sociedad civil en la zona de la OSCE.

Proporciona también apoyo organizativo a las Reuniones de la OSCE sobre la Aplicación de la Dimensión Humana y en Seminarios sobre la Dimensión Humana.

E) El Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación. Tiene su sede en Viena y fue establecido por una decisión del Consejo Permanente, de 5 de noviembre de 1997²⁹⁵, ratificada posteriormente en la reunión del Consejo Ministerial, celebrada en Copenhague en diciembre del mismo año. El Representante, basándose en los principios y compromisos de la OSCE, estudiará los asuntos relacionados con los medios de comunicación en todos los Estados participantes y, sobre esta base y en estrecha coordinación con el Presidente en ejercicio, recomendará y promoverá el pleno cumplimiento de los principios y compromisos de la OSCE relacionados con la libertad de expresión y los medios de comunicación libres. A este respecto, asumirá la función de alerta temprana y abordará los graves problemas causados por, entre otros motivos, la obstrucción de las actividades de los medios de comunicación y las condiciones de trabajo desfavorables de los periodistas.

F) Misiones de la OSCE y actividades que se desarrollan sobre el terreno. Las Decisiones de Helsinki incluyen las misiones de encuesta y relatores entre los instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis. Estas misiones han sido establecidas sobre la base de Mecanismos específicos de la OSCE, en concreto el Mecanismo de Moscú sobre la Dimensión Humana y el Mecanismo de Viena sobre Actividades Militares Insólitas.

A partir de simples decisiones *ad hoc* del Consejo Superior (antes CAF) y/o del Consejo Permanente (Decisiones de Helsinki III, 12-16), que incluyen en cada caso un mandato claro, la OSCE ha desplegado desde 1992 una serie de Misiones de “larga duración” a Bosnia-Herzegovina, Croacia, Estonia, Georgia, ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Moldavia, Tayikistán y Ucrania. También ha enviado un Grupo de Asistencia a Chechenia (Federación Rusa) y una Misión de Verificación a Kosovo (Yugoslavia), mantiene una Presencia en Albania y un Grupo de Asesoramiento y Supervisión en Bielorrusia.

El mandato de estas misiones va encaminado, por lo general, al establecimiento de buenos oficios con representantes locales y al posterior reforzamiento del diálogo con las partes en conflicto.

1.3. ORGANOS RELACIONADOS CON LA OSCE

A) La Asamblea Parlamentaria (AP). Fue establecida en la Carta de París en la que se pidió una mayor participación parlamentaria en la CSCE, en particular mediante la

²⁹⁵ CP/DEC/193, Diario n. 137, 5 de noviembre de 1997.

creación de una Asamblea Parlamentaria, integrada por parlamentarios de todos los Estados participantes.

La Resolución Final de la Conferencia de Madrid sobre la creación de la Asamblea Parlamentaria, de 3 de abril de 1991, señala que la AP celebrará una reunión plenaria anual con una duración no superior a cinco días, normalmente en la primera semana de julio y en una capital o ciudad de un Estado participante en la CSCE (Regla Segunda). Las funciones de la reunión anual de la AP son: evaluar el cumplimiento de los objetivos de la CSCE; someter a debate los temas que sean objeto de tratamiento en las reuniones del Consejo de Ministros y en la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno; e iniciar y promover cuantas medidas redunden en beneficio de la cooperación y seguridad en Europa (Regla Cuarta). Al igual que otros organismos de similar factura, la AP, en su reunión anual, podrá aprobar declaraciones, recomendaciones o propuestas o elaborar informes, en relación con las materias objeto de su actividad (Regla Quinta).

La AP desarrolla asimismo su labor por medio de tres comisiones generales, establecidas en consonancia con los tres “cestos” del Acta Final de Helsinki: La Comisión General de Asuntos Políticos y Seguridad, la Comisión General de Asuntos Económicos, Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, y la Comisión General de Democracia, Derechos Humanos y Cuestiones Humanitarias. Las citadas comisiones presentan informes y proyectos de resolución.

Las tareas de la AP abarcan también el envío de observadores para la vigilancia de elecciones, de misiones y visitas especiales a zonas de tensión y crisis, así como la celebración de seminarios de desarrollo parlamentario.

B) La Corte de Conciliación y Arbitraje. El acuerdo por el que se creaba la Comisión sobre Conciliación y Arbitraje dentro de la CSCE quedó abierto a la firma el 15 de diciembre de 1992, tras la celebración del Consejo Ministerial de Estocolmo, y entró en vigor el 5 de diciembre de 1994. Con arreglo a ella se establecían en Ginebra Comisiones de Conciliación y Tribunales Arbitrales (art. 2).

Las partes en las controversias pueden elegir a los conciliadores y los árbitros en un registro preparado con dicha finalidad y que lleva el Secretario de la Corte que es también el encargado de comunicar dicha lista a la Secretaría de la OSCE para conocimiento de los Estados participantes (art. 4.7). Con arreglo a la Convención, los conciliadores y árbitros (que son expertos jurídicos o diplomáticos) tienen que ser completamente independientes (art. 5). Juntos forman la Corte de Conciliación y Arbitraje (art. 2.3), administrada por una Mesa constituida por un Presidente, un Vicepresidente y tres miembros más (art. 7).

C) El Grupo Consultivo Conjunto (GCC). Fue establecido en 1990 por los Estados parte en el Tratado FACE (art. XVI), concertado en el marco del proceso de la CSCE. Se ocupa de cuestiones relativas al cumplimiento de las disposiciones del Tratado, examina las medidas encaminadas a asegurar su viabilidad y su efectividad, resuelve aspectos técnicos de su aplicación y aborda cuestiones contenciosas derivadas de la aplicación del Tratado.

D) La Comisión Consultiva de Cielos Abiertos (CCA). Fue establecida en 1992 para promover los objetivos y fomentar la aplicación de las disposiciones del Tratado de

Cielos Abiertos (art. X). La relación política entre la OSCE y el Tratado se refleja en una Declaración especial aprobada por los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados participantes en Helsinki el 24 de marzo de 1992.

2. NATURALEZA JURIDICA DE LA OSCE

2.1. LAS REFERENCIAS EN LOS TEXTOS FUNDAMENTALES

Se procede a continuación al análisis de algunos de los textos fundamentales de la CSCE/OSCE que aluden a la naturaleza de la institución paneuropea. Este análisis introductorio es previo a las consideraciones sobre si la OSCE se ajusta o no a los parámetros que permitirían considerarla como una organización internacional, con base en la correspondiente elaboración efectuada por la doctrina.

A) Una Conferencia periódica (1972-1990)

La apertura del proceso de la CSCE presenta la muy significativa innovación de que, por primera vez en la historia y pese a la división bipolar del Viejo Continente, una Conferencia sobre problemas de seguridad y cooperación en Europa reunía a todos los Estados europeos, además de a los Estados Unidos y Canadá²⁹⁶, en un contexto planteado al margen de las alianzas militares²⁹⁷. Así pues, y en un principio, la CSCE parece corresponder al modelo de conferencia diplomática que se ajustaría a la clásica definición de Ph. Cahier: "Es toda reunión de representantes de diferentes Estados u organismos internacionales que discuten un problema y tratan, a través de la negociación, de encontrar solución a un asunto controvertido"²⁹⁸. Correspondería asimismo, según otra conocida definición de L. García Arias²⁹⁹, a una Conferencia política de Altos representantes estatales en cuya categoría se agrupan los Jefes de Estado, de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores, y cuyo objetivo es llegar a un Acuerdo o incluso a la firma de un Tratado. Por lo demás, las conferencias internacionales, en la autorizada opinión de S. Bastid, son mecanismos de concertación dotados de cierta periodicidad, pero que no constituyen aún organizaciones al carecer de órganos propios permanentes dotados de competencias particulares³⁰⁰. Una definición que se ajustaría también a la definición de la CSCE, hecha por ese gran especialista que es V.-Y. Ghebali, es la siguiente: "*Un processus multilatéral des négociations portant sur l'ensemble des questions relatives à la sécurité et à la coopération en Europe*"³⁰¹. Tales fueron los rasgos esenciales de la CSCE hasta la finalización de la guerra fría.

De la Reunión de Helsinki no salió ciertamente una Convención o un Tratado multilateral pero el encuentro tampoco quedó en una simple reunión de consultas políticas.

²⁹⁶ La única excepción en la participación de los Estados europeos fue Albania. Su posición en "La Conferenza Paneuropea", Relazioni Internazionali, n. 7, 17-II-1973, p. 101.

²⁹⁷ Así se expresa en la norma de procedimiento n. 65 de las Recomendaciones finales de las Consultas de Helsinki, de 8 de junio de 1973: "Todos los Estados que participan en la Conferencia tomarán parte en ella en calidad de Estados soberanos e independientes y en condiciones de plena igualdad. La Conferencia se celebra fuera de las alianzas militares".

²⁹⁸ Vid. CAHIER, P.: Derecho diplomático contemporáneo, trad. esp., Madrid, 1965, p. 501.

²⁹⁹ Vid. GARCIA ARIAS, L.: Las antiguas y las nuevas formas de diplomacia, Zaragoza, 1966, p. 46.

³⁰⁰ Vid. BASTID, S.: Problèmes juridiques posés par les Organisations internationales (1971-1972), París, 1971, p. 32.

³⁰¹ Vid. GHEBALI, V.-Y.: La diplomatie de la détente..., op. cit., p. 3.

Es más: la categoría de los representantes estatales –Jefes de Estado o de Gobierno– presentes en la clausura de la Reunión de Helsinki está en consonancia con el principal objetivo de la Conferencia que es el de "fomentar mejores relaciones entre los Estados participantes y asegurar condiciones tales que permitan a sus pueblos vivir en paz, libres de todo cuanto pueda amenazar a su seguridad o atentar contra ella" (regla 13 de las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki). Para no quedarse en una mera declaración de intenciones, esta afirmación tenía forzosamente que implicar la apertura de un proceso de continuidad. Esta voluntad de continuidad estaba ya presente en la Regla 53 de las citadas Recomendaciones, y debería enmarcarse "sobre la base de los progresos realizados en la Conferencia".

Hay asimismo referencias a la continuidad de la Conferencia en el Acta Final de Helsinki. En su capítulo final, los Estados participantes declaran que están resueltos a continuar el proceso multilateral iniciado por la Conferencia por medio de "un intercambio a fondo de opiniones sobre la aplicación de las disposiciones del Acta Final y la ejecución de las tareas definidas por la Conferencia, así como, en el contexto de los asuntos examinados por ésta, sobre la profundización de sus relaciones mutuas, el mejoramiento de la seguridad y el desarrollo de la cooperación en Europa y el desarrollo del proceso de distensión en el futuro" (Continuidad de la Conferencia, 2. a). Con esta finalidad, los Estados participantes procederán a la organización de "reuniones entre sus representantes, empezando con una reunión a nivel de representantes designados por los Ministros de Asuntos Exteriores. Esta reunión concretará las modalidades adecuadas para la celebración de otras que podran comprender nuevas reuniones similares y la posibilidad de una nueva Conferencia" (Continuidad de la Conferencia, 2. b). Así pues, y sin adquirir los rasgos de una organización internacional³⁰², la CSCE pretende configurarse como un proceso dinámico de reuniones y conferencias a modo de contribución fundamental a la distensión. De ahí que V.-I. Gheballi, con certera precisión, señale que la CSCE fue el paso de un diálogo intermitente entre el Este y el Oeste a un proceso continuo, aunque no institucionalizado, basado en un concepto original y extremadamente pragmático: una serie de conferencias que se convocaban a intervalos irregulares y sin secretariado permanente³⁰³.

B) La institucionalización de la Conferencia (1990-1994)

³⁰² El Acta Final de Helsinki no prevé -ni siquiera en los terrenos de la cooperación en economía, ciencia y tecnología y medio ambiente- la creación de ninguna organización internacional, sino más bien el aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen las organizaciones internacionales competentes, si bien tan sólo cita de manera expresa a la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEE-ONU), que no es una organización internacional sino un órgano desconcentrado de una organización internacional. Llama la atención que en ningún párrafo del Acta se mencione a la Comunidad Económica Europea o al COMECON, pero, tal y como señala R. Monaco, asistiremos progresivamente a una relación continua entre la CSCE y las instituciones comunitarias, sobre todo cuando la Comunidad amplíe su campo de acción en virtud de las nuevas competencias que le atribuyera el Acta Unica Europea en 1986. Vid. MONACO, R.: "Le rôle de la Communauté Européenne dans l'ordre international actuel", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor M. Díaz de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 1093-1095. Vid. además SCHIAVONE, G.: "Aspetti economici della CSCE e dei suoi seguiti", en *Verso l'Europa del 2000...*, op. cit. pp. 179 y ss.

³⁰³ Vid. GHEBALLI, V.-I.: "La CSCE en Europa tras la guerra fría", *Revista de la OTAN*, n. 2, abril de 1991, p. 8.

A partir de la Cumbre de París, la CSCE comenzaría su proceso de institucionalización. Dicho proceso se justificaba en los siguientes términos: "Nuestros esfuerzos comunes para consolidar el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, fortalecer la paz y para promover la unidad en Europa exigen *una nueva calidad de diálogo político y cooperación* y, por consiguiente, el desarrollo de las estructuras de la CSCE" (Carta de París, Nuevas estructuras e instituciones del proceso de la CSCE). De esta afirmación se infiere que la CSCE es un proceso aún no cerrado, pero en el que se ha alejado el riesgo -existente en los inicios del proceso - de división en diversas conferencias paralelas. Sin embargo, en opinión de F. M. Mariño Menéndez, la Carta de París no crea una nueva organización internacional, es decir, un ente dotado de voluntad propia y separada de la de los Estados que lo integran. Según este autor, se trata simplemente de crear estructuras para dar forma a un centro donde se armonicen progresivamente los esfuerzos de las naciones hacia los fines definidos por la CSCE en general y por el Acta de Helsinki y la Carta de París en particular³⁰⁴. A mi entender, esta opinión se ve plenamente corroborada por el párrafo 2 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992), que se refiere a la Carta de París en los siguientes términos: "La Carta de París... definió una base democrática común, estableció instituciones para la cooperación y consignó unas directrices para el logro de una Comunidad de Estados libres y democráticos desde Vancouver hasta Vladivostok". No hay, por tanto, ninguna nueva organización internacional, sino que estamos ante una serie de acciones concertadas de Estados pertenecientes a un vasto ámbito geográfico que pretenden identificarse con los valores del Estado de Derecho y la democracia liberal a modo de garantía primaria para su seguridad común. De ahí las siguientes afirmaciones contenidas en la Carta: "Nuestras relaciones se basarán en nuestra común adhesión a los valores democráticos y a los derechos humanos y a las libertades fundamentales" (Carta de París. Relaciones Amistosas entre los Estados participantes)... "La consolidación de la democracia y la mejora de la seguridad favorecerán las relaciones amistosas entre nosotros" (Carta de París. Una nueva Era de Democracia, Paz y Unidad. Seguridad).

Sin embargo, no es suficiente para la generación de seguridad - y más desde el momento en que ésta abarca otras dimensiones que sobrepasan el ámbito militar³⁰⁵ que los Estados participantes en la CSCE tengan regímenes democráticos. El interés colectivo de la seguridad implica además que esos Estados tengan que cooperar entre sí. Dicha cooperación asume, entre otros aspectos, una forma institucionalizada, por medio de las estructuras e instituciones establecidas por la Carta de París (Consejo de la CSCE, Comité de Altos Funcionarios, Centro de Prevención de Conflictos...). Según M. Alexander, representante del Reino Unido en las negociaciones que dieron lugar al Acta Final de Helsinki, la Carta de París supuso a la vez un nuevo sistema de consultas políticas regulares y un modesto grado de institucionalización que revitalizó el proceso de la CSCE otorgándole un carácter más duradero³⁰⁶.

³⁰⁴ Vid. MARIÑO MENENDEZ, F.: "La Carta de París para una nueva Europa", RIE, n. 1, 1991, p. 173.

³⁰⁵ Sin ir más lejos, la Reunión de Praga del Consejo de la CSCE (30-31 de enero de 1992), en su párrafo 6, se refiere al concepto global de la CSCE en materia de seguridad y de estabilidad, que incluye los derechos humanos y factores políticos, militares, económicos y medioambientales.

³⁰⁶ Vid. ALEXANDER, M.: "La seguridad europea y la CSCE", Revista de la OTAN, n. 4, agosto de 1991, p. 11. Llama la atención que el autor califique de organización a la CSCE y hable de Estados miembros (el artículo es anterior a las Decisiones de Budapest de 1994). Pero más allá de un posible 'lapsus' semántico, no cabe duda de que M. Alexander distingue claramente entre la CSCE anterior a la Carta de París ("un foro donde se manifiesta la rivalidad entre bloques") y la CSCE posterior ("un instrumento fundamental para la cooperación"). La nueva CSCE, tal y como dice el autor del artículo, presenta un requisito fundamental en su nuevo marco institucional: la flexibilidad. Esta flexibilidad

Por su parte, el Documento de Helsinki 1992 contiene algunas novedades significativas. La Declaración de la Cumbre de Helsinki (párrafo 22) sigue definiendo a la CSCE como "un foro para el diálogo, la negociación y la cooperación", pero al mismo tiempo destaca "el papel central de la CSCE en el fomento y la gestión del cambio en nuestra región" (párrafo 19). La referencia al "papel central" implica la existencia de otros papeles desempeñados por diversos agentes en la región de la CSCE. Esta referencia puede ponerse en relación con el párrafo 10 de la misma Declaración donde se analiza la labor reciente de las instituciones y organizaciones europeas y transatlánticas, así como su relación con la CSCE. Se trata de la llamada arquitectura europea de seguridad³⁰⁷. En todo caso, "*el papel central*" atribuido a la CSCE no es un término equivalente a papel rector o director. No conlleva, en definitiva, ninguna connotación jerárquica respecto a otras organizaciones. La calificación sirve asimismo para resaltar que la CSCE es mucho más que un foro de consultas políticas. De ahí que las Decisiones de Helsinki no sólo fortalecieran las estructuras e instituciones existentes sino que además crearan otras nuevas (Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, Foro para la Cooperación en materia de Seguridad...).

Por lo demás, los Estados participantes habían expresado en la Carta de París su pleno apoyo a las Naciones Unidas y a la intensificación de su función de fomento de la paz, la seguridad y la justicia internacionales (Carta de París, la CSCE y el Mundo). Eran los años en que se hablaba con frecuencia de un "nuevo orden mundial". Estas expectativas del período posterior a la guerra fría explican también el contenido del párrafo 25 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki: "Al reafirmar los compromisos para con la Carta de las Naciones Unidas, suscritos por nuestros Estados, damos por entendido que la CSCE es un *acuerdo* regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. En cuanto tal, constituye un eslabón entre la seguridad europea y la mundial. Los derechos y las responsabilidades del Consejo de Seguridad no sufrirán menoscabo alguno. La CSCE colaborará estrechamente con las Naciones Unidas especialmente en la prevención y arreglo de conflictos"³⁰⁸. Su configuración como acuerdo regional no hacía

corresponde a lo que expresara, entre otros, el Presidente del Gobierno español en su intervención en la Cumbre de París: "Para que la CSCE pueda cumplir sus funciones, será preciso dotarla de un soporte institucional suficiente para asegurar su eficacia, sin incurrir en su burocratización". Vid. CSCE. Textos fundamentales. Ministerio de Asuntos Exteriores, Secretaría General Técnica, Madrid, 1992, p. 372.

³⁰⁷ Una cierta definición de lo que es la arquitectura de europea de seguridad, y que luego se repetirá hasta la saciedad en numerosos textos, la encontramos en un documento inmediatamente posterior a la Cumbre de Helsinki. Se trata de la Declaración del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, iniciativa de la OTAN en la que estaban presentes 38 Estados participantes en la CSCE, fechada en Bruselas, el 18 de diciembre de 1992: "Nuestro Consejo contribuye a elaborar una nueva arquitectura de seguridad basada en la cooperación entre los Estados y a través de un entramado de instituciones que se refuerzan mutuamente" (párrafo 7). Vid. el texto en Revista de la OTAN, n. 1, febrero de 1993, p. 28.

³⁰⁸ Se relaciona este párrafo con el art. 52-1 de la Carta de las Naciones Unidas, inserto en el Capítulo VIII: "Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas". Cabe plantear, por tanto, la diferencia existente entre acuerdos y organismos. En este sentido, resulta apropiado el criterio de E. Kodjo: "en fait la différence entre l'accord et l'organisme est une différence de degré d'institutionnalisation et non de nature". Vid. KODJO, E.: Comentario al artículo 52 en COT, J.-P., PELLET, A. (Dirs.), La Charte des Nations Unies, París/Bruselas, 1985, p. 803. Un acuerdo regional no es necesariamente una organización regional. Tampoco toda organización regional es necesariamente un acuerdo regional. Lo que menos importa, en casos como el presente, son los calificativos precisos sino la práctica de los diversos organismos. A este respecto, el informe "Un programa de paz" del Secretario General de las

per se de la CSCE una organización internacional, pero esto le serviría para dotarse de una cierta legitimidad para actuar en su ámbito paneuropeo como instrumento fundamental, primero en cuestiones de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis, y más tarde, de rehabilitación posterior al conflicto. Funciones todas éstas propias de una organización internacional dotada de estructuras institucionales permanentes. No obstante, la CSCE siguió ostentado oficialmente el nombre de Conferencia³⁰⁹. Otra consecuencia de la consideración de la CSCE como acuerdo regional sería el establecimiento de una coordinación entre las Naciones Unidas y la Conferencia, por medio del intercambio, el 26 de mayo de 1993, de instrumentos de aceptación del "Marco para la cooperación y la coordinación entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa"³¹⁰. Así pues, la cooperación con la organización universal³¹¹ marca un hito fundamental en la trayectoria de la CSCE³¹²

Naciones Unidas (doc. A/47/277, S/2411, 17 de junio de 1992), en su párrafo 61, señala que la Carta evita deliberadamente toda definición precisa de los acuerdos u organismos regionales, lo cual permite que distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos susceptibles de acción regional. Esas organizaciones o entidades pueden incluir organizaciones creadas en virtud de tratados, antes o después de la fundación de las Naciones Unidas, organizaciones regionales de seguridad y defensa mutuas, organizaciones para promover el desarrollo regional en general o la cooperación respecto de alguna cuestión o función económica en particular, y agrupaciones creadas para tratar alguna cuestión concreta de actualidad de carácter político, económico o social. Añadamos que B. Boutros-Ghali cita al final del párrafo 62 a la CSCE en estos términos: "Los esfuerzos desplegados por la Comunidad Europea y sus Estados miembros con el apoyo de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa han tenido una importancia crucial para hacer frente a la crisis en los Balcanes y en las zonas vecinas". Obsérvese, por un lado, la diferencia de matiz entre Estados miembros y Estados participantes, que diferenciaría *stricto iure* a una organización de otro ente que no lo es. Por otra parte, el entonces Secretario General no considera a la CSCE como una organización internacional en sentido estricto, habida cuenta que menciona en primer lugar a los Estados participantes en la CSCE en contraste con la referencia posterior a la Comunidad Europea y sus Estados miembros. Pero esto no quiere decir ni mucho menos que la CSCE no sea un ente diferenciado de los Estados que participan en ella. De otro modo no se explicaría, por ejemplo, el proceso de institucionalización de la CSCE iniciado con la Carta de París.

El calificativo "regional" haría referencia al área geográfica cubierta por la CSCE/OSCE a tenor del objetivo señalado en el párrafo 2 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki, cuando se refiere al "logro de una comunidad de Estados libres y democráticos desde Vancouver hasta Vladivostok". Sin embargo, no sería en absoluto exacto concluir que la CSCE/OSCE tan sólo esté interesada en la seguridad y la cooperación en el ámbito territorial de sus Estados participantes. Sin ir más lejos, en la propia Acta Final de Helsinki se dedica un capítulo a cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo. Posteriormente los sucesivos textos fundamentales se referirán a la relación con Estados mediterráneos no participantes - Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez-, calificados de asociados mediterráneos para la cooperación en el párrafo 24 de la Declaración de la Cumbre de Lisboa, y con la República de Corea y el Japón. De ahí que el término "regional" no deba contemplarse en restrictivos términos geográficos desde el momento en que existen centros de interés para la OSCE en sus zonas periféricas.

³⁰⁹ Sin embargo, W. Höynck, primer Secretario General de la CSCE, reconocía en 1993 que la CSCE había dejado desde tiempo atrás de ser una Conferencia: "Until 1990 the CSCE was really a conference, a body for negotiation and exchange of views. Now active involvement is required. The CSCE had to create operational instruments making the CSCE capable of contributing actively to the solution of the new problems". "Ensuring Stability in Europe: the CSCE contribution", Address to the 39th General Assembly of the Atlantic Treaty Association, Athens, 1 October 1993, en *From CSCE to OSCE, Statements and Speeches of Dr. Wilhelm Höynck Secretary General of the OSCE 1993-1996. Secretariat of the OSCE*, Viena, 1996, p.

³¹⁰ Vid. el texto en A/48/185, de 1 de junio de 1993. El documento mencionado prevé, entre otras cosas, consultas periódicas, identifica personas de enlace en Nueva York, Ginebra y Viena, y establece el intercambio de información y el mantenimiento de un contacto estrecho para asegurar la cooperación, la complementariedad y el posible apoyo mutuo y evitar la duplicación en la planificación y ejecución de las actividades, en especial en los esfuerzos a largo plazo encaminados a prevenir los conflictos y promover la solución política de los mismos. Asimismo la Resolución 48/25 de la Asamblea General de las

Un paso más en la evolución de la CSCE aparece enunciado en el mandato otorgado al CAF para el establecimiento de un grupo de expertos jurídicos y otros en orden a estudiar la pertinencia de un acuerdo que otorgara una condición jurídica internacionalmente reconocida a la Secretaría de la CSCE, al Centro para la Prevención de Conflictos y a la OIDDH (Decisiones de Helsinki I, 24, ; Decisiones de Estocolmo, 7). A este respecto, la Reunión del Consejo de Roma de 1993 decidió recomendar a los Estados participantes que otorgaran en su Derecho interno capacidad jurídica, privilegios e inmunidades a las instituciones y funcionarios de la CSCE³¹³. Esto suponía dotar a la entonces Conferencia de personalidad jurídica interna³¹⁴. De ahí que el entonces presidente del CAF, el italiano P. Bruni, calificara a la CSCE de "organización de facto"³¹⁵.

Naciones Unidas, de 22 de octubre de 1993, decidió invitar a la CSCE a participar en los períodos de sesiones y en los trabajos de la Asamblea en calidad de observadora.

³¹¹ Acerca de esta cooperación entre la OSCE y las Naciones Unidas, vid., entre otras, las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 49/13, de 15 de noviembre de 1994, 50/87, de 18 de diciembre de 1995, y 51/57, de 27 de enero de 1997.

³¹² En este sentido, llama la atención el párrafo 12 de la citada Resolución 51/57, en el que se pide al Secretario General que continúe estudiando con el Presidente en ejercicio de la OSCE la posibilidad de seguir mejorando la cooperación, el intercambio de información entre las Naciones Unidas y la OSCE, "evitando en la medida de lo posible la duplicación y la superposición de tareas en las esferas en que ambas organizaciones tienen sus respectivas funciones que desempeñar". Por citar otro ejemplo, está el párrafo 8 del Informe del Secretario General A/50/564, de 17 de octubre de 1995, y que comienza con el enunciado de la siguiente premisa: "Manteniendo el entendimiento oficioso de que debe existir una división del trabajo entre las dos Organizaciones...". Ha desaparecido por completo la referencia a "los Estados participantes en la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa" (vid. "Un programa de paz", pár. 62) y de ahora en adelante se habla de "organizaciones". Quizás haya que atribuir este cambio de denominación, por parte del Secretario General de las Naciones Unidas, a que "Un programa de paz" esté fechado el 17 de junio de 1992, casi un mes antes del Documento de Helsinki (9 y 10 de julio de 1992), en el que la CSCE se autoproclama como un acuerdo regional.

Es cierto que, pese al cambio de denominación desde el 1 de enero de 1995, la OSCE no ha visto alterada su condición jurídica (Decisiones de Budapest I, 29), pero estas referencias de textos de las Naciones Unidas - y también las acciones concretas de cooperación y coordinación - sirven para poner de relieve cómo la OSCE, paralelamente al reforzamiento de sus estructuras e instituciones, ha tendido progresivamente a configurarse como una organización de facto.

³¹³ En las Decisiones de Roma (VII, 11), se recomienda la aplicación de los tres elementos básicos siguientes:

- Los Estados participantes en la CSCE, a tenor de sus exigencias constitucionales, legislativas y otras, otorgarán capacidad jurídica a las instituciones de la CSCE de conformidad con las disposiciones aprobadas por los Ministros;

- Los Estados participantes en la CSCE, a tenor de sus exigencias constitucionales, legislativas y otras, otorgarán privilegios e inmunidades a las instituciones de la CSCE, a las misiones permanentes de los Estados participantes, a los representantes de los Estados participantes, a los funcionarios de la CSCE y a los miembros de las misiones de la CSCE de conformidad con las disposiciones aprobadas por los Ministros.

- La CSCE podrá expedir tarjetas de identidad de la CSCE, según el formato aprobado por los Ministros.

³¹⁴ Tal y como recuerda V.-Y. Ghebali, ello sólo significa otorgar personalidad jurídica a la CSCE en el plano nacional, pero no en el del Derecho Internacional. Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe post-communiste...*, op. cit., p. 73.

³¹⁵ Vid. BRUNI P.: "The CSCE and the Italian Presidency", SD, XLVII, 1994, n. 4, p. 121. Este diplomático italiano alude a la visión que en muchos círculos académicos se tiene de la CSCE como un instrumento carente de lógica y racionalidad, habida cuenta que conserva algunas de las características de su temprana función como foro de diálogo durante el período de la guerra fría.

C) El cambio de nombre de CSCE a OSCE

En la Cumbre de Budapest (1994) se aprobó el cambio de nombre de CSCE a OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), un cambio que se hizo efectivo a partir del 1 de enero de 1995 (Decisiones de Budapest I, 1), sin embargo las citadas Decisiones (I, 29) precisan que dicho cambio "no altera el carácter de nuestros compromisos de la CSCE ni la condición jurídica de la CSCE y sus instituciones". Por lo demás, a lo largo del Documento de Budapest la palabra organización no aparece como tal, y en cambio sí aparecen mayoritariamente las siglas CSCE, por cuanto el cambio de denominación no iba a ser efectivo hasta la fecha señalada de 1995. Por lo demás, la CSCE/OSCE recibe en el Documento de Budapest otros calificativos, entre los que podemos destacar los siguientes: "La CSCE es una *estructura* de seguridad que abarca Estados desde Vancouver a Vladivostok" (Declaración de la Cumbre de Budapest, 3); "La CSCE será un *foro* en el que se discutan las preocupaciones de los Estados participantes (...) Mediante la CSCE, edificaremos una auténtica *asociación* de seguridad entre todos los Estados participantes..." (Declaración de la Cumbre de Budapest, 7). El Documento señala asimismo que las funciones y el papel de la CSCE serán entre otros el de "servir, sobre la base de normas consensuadas, de *foro* inclusivo y global para la consulta, la adopción de decisiones y la cooperación en Europa" (Decisiones de Budapest I, 6).

Aunque el Documento de Budapest no habla de la OSCE como organización, sí lo hace la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Global y Común de Seguridad para Europa en el Siglo XXI. En su párrafo 10, casi idéntico al antes citado de las Decisiones de Budapest, se señala que "La OSCE es la *organización* de carácter inclusivo y global para la labor de consulta, adopción de decisiones y cooperación en su región"³¹⁶. Con posterioridad, la Carta sobre la Seguridad Europea (II, 7) afirma que la OSCE "constituye una *organización* de primer recurso para la solución pacífica de controversias en el interior de su región"³¹⁷. Al final de este mismo párrafo, se emplea el término "foro": "La OSCE es el *foro* de consulta, adopción de decisiones y cooperación, más amplio e integrador de su región". Podemos observar algunas diferencias respecto al párrafo citado de la Declaración de Lisboa. Por de pronto, la palabra "organización" ha sido sustituida por la de "foro", y los adjetivos "inclusivo" y "global" han sido reemplazados por los de "más amplio" e "integrador". No cabe contraponer, sin embargo, el término "foro" al de "organización". "Foro" hace referencia al carácter de la OSCE como lugar de encuentro para el diálogo político en la región paneuropea³¹⁸, pues la OSCE siempre ha mantenido su

³¹⁶ La opción de calificar a la OSCE como organización, haciendo honor a sus siglas e independientemente de su verdadera naturaleza jurídica, parece haberse impuesto definitivamente. Así, por ejemplo, en el documento del Consejo Ministerial de Copenhague (1997), concretamente en la Decisión relativa a Directrices sobre un Documento Carta sobre la Seguridad Europea (MC(6)DEC/5). En ella se habla de la OSCE como "organización primordial para la solución pacífica de controversias dentro de su región" o de "la importancia de la cooperación de la OSCE con otras organizaciones pertinentes cuando se ha de hacer frente a riesgos y desafíos" (párrafo 5 a) y e). Por su parte, la Declaración Ministerial de Oslo (I y III) se refiere en tres ocasiones a la OSCE como organización. En cualquier caso, la condición jurídica de la OSCE permanece inalterada por la voluntad de la mayoría de los Estados participantes.

³¹⁷ El término "Organización", referido a la OSCE, aparece también en los párrafos 14, 23, 35, 38, 42, 44, 51 y 52 de la Carta sobre la Seguridad Europea (con un total de 9 ocasiones).

³¹⁸ Sobre la importancia del diálogo político en la OSCE que puede ir acompañado tanto de decisiones específicas como de iniciativas de cooperación, traemos a colación unos párrafos de una intervención de uno de los ex Secretarios Generales de la OSCE: "Early consultation is an area where the OSCE presents a unique platform (...) The Permanent Council, which meets weekly in Vienna, is the primary place for

carácter de foro, independientemente de su grado de institucionalización. Asimismo la OSCE es el foro “más amplio e integrador”. Existen, por tanto, otros foros, con menor número de Estados miembros, que son los de las organizaciones de la arquitectura de seguridad europea. No hay, por tanto, en los adjetivos citados ninguna connotación jerárquica entre organizaciones. Quizás los adjetivos “inclusivo” y “global” resultaran menos claros al respecto³¹⁹.

En conclusión, de los textos fundamentales de la OSCE se deduce que ésta es una organización *sui generis*. Lo es en el sentido de que ha habido un cambio de denominación, de Conferencia a Organización, decidido por los Estados participantes. Lo es asimismo por la existencia en su seno de una serie de estructuras e instituciones, que son propias de una organización internacional, aunque no se hayan dado, sin embargo, los pasos necesarios para transformar a la OSCE en una organización *de iure*.

2.2. CONSIDERACIONES SOBRE SI LA OSCE SE AJUSTA O NO A LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL ESTABLECIDAS POR LA DOCTRINA

Hasta ahora hemos tratado de presentar la visión que la OSCE ofrece de sí misma en sus textos fundamentales. Tendremos que volver nuevamente sobre ellos para plantear las siguientes cuestión: ¿Se ajusta la OSCE a los rasgos que la doctrina considera como determinantes de lo que es una organización internacional? Es sabido que, dada la multiplicidad de organizaciones internacionales existentes y por tratarse de un fenómeno en constante evolución, la doctrina ha hecho hincapié en los rasgos esenciales que las caracterizan. En el presente caso, hemos optado por los cuatro elementos mayoritariamente reconocidos por la doctrina. Estos elementos son recogidos, entre otros, por J.M. Sobrino Heredia: a) Una composición esencialmente interestatal; b) una base jurídica generalmente convencional; c) una estructura orgánica permanente e independiente; y d) una autonomía jurídica³²⁰.

A) Una composición esencialmente interestatal

Una organización es una asociación de Estados soberanos. Tal es el caso de la OSCE que, según el párrafo 3 de la Declaración de la Cumbre de Budapest, es “una estructura de seguridad que abarca a *Estados* desde Vancouver hasta Vladivostok”. A este respecto, convendrá recordar que los documentos de la CSCE/OSCE hablan siempre de “*Estados participantes*”, y no de “*Estados miembros*”. Pese al cambio de nombre de CSCE a OSCE, los Estados que *participaban* en la Conferencia, que fue en sus orígenes un

these political consultations. The meetings of the Permanent Council afford an opportunity to conduct, at an early stage, multilateral discussions on all situations that could potentially deteriorate into a conflict or violence (...) In this way, the OSCE can and does play a vital role by bringing new problems to the attention of the international community and in translating the principle of indivisible security into concrete measures of early action”. Vid. “Preventive Action in Europe: The Role of the OSCE”, Speech by the Secretary General of the OSCE, Ambassador Giancarlo Aragona at the International Conference on Preventive Strategy, Tokyo, 13 January 1998. <http://www.osce.org/e/docs/sg/tokyo.htm>. Algo similar podría decirse de los Consejos Ministeriales y de las Cumbres. En todo caso, es una referencia que ilustra el carácter eminentemente político de la OSCE.

³¹⁹ En este sentido, en el párrafo 13 de la Carta se señala: “No intentamos crear una jerarquía de organizaciones o una división permanente del trabajo entre ellas”.

³²⁰ Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Las organizaciones internacionales: generalidades”, en *Las organizaciones internacionales* de M. DIEZ DE VELASCO, 10ª ed., Madrid, 1997, pp. 41-45.

foro de consultas políticas, siguen ahora *participando* en la Organización, pero no reciben el calificativo de *miembros* que es el habitual en las organizaciones internacionales. Pero a mi juicio, la cuidada terminología no es determinante para negar *per se* el carácter de organización que pudiera tener la OSCE. El *status* de Estado en la OSCE supone una participación plena equivalente a la que pueda tener un Estado miembro de cualquier organización internacional. Por lo demás, y a semejanza de lo que sucede en la mayoría de las organizaciones, cabe distinguir en la OSCE dos categorías: Una participación plena, equivalente a las habituales denominaciones de miembro de pleno derecho u ordinarios (Estados participantes)³²¹, y una participación restringida, semejante a la condición de asociado u observador (Estados no participantes, denominados en la actualidad socios para la cooperación)³²².

Por otra parte, la OSCE presenta otras dos analogías con la práctica actual de numerosas organizaciones internacionales: el abrirse a la participación de sujetos no estatales como, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales³²³; y el permitir la

³²¹ La Recomendación 54 de las Consultas Finales de Helsinki se limita a señalar que “podrán participar en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa todos los Estados europeos, los Estados Unidos y Canadá”, también, como observadores, si así lo desean. Sin embargo, la mutación de la CSCE, tras la guerra fría, introduce otros requisitos que van más allá de los puramente geográficos. Así, los requisitos para convertirse en Estado participante en la CSCE aparecen en los anexos de la Reunión adicional celebrada a nivel ministerial por los representantes de los Estados participantes para decidir sobre la admisión de las Repúblicas de Estonia, Letonia y Lituania (Moscú, 10 de septiembre de 1991). Sobre la base de cartas de los Ministros de Asuntos Exteriores de los respectivos países al Presidente del Consejo Ministerial, estas Repúblicas, primeras de una veintena de nuevos Estados, fueron admitidas como Estados participantes en el proceso de la CSCE. En cada una de estas cartas, los respectivos Gobiernos adoptan el Acta Final de Helsinki, la Carta de París para una Nueva Europa y todos los demás documentos de la CSCE. Asimismo aceptan “en su integridad todos los compromisos y responsabilidades que figuran en dichos documentos” y declaran “su determinación de obrar de acuerdo con dichas disposiciones”. Este procedimiento se repetirá en posteriores admisiones.

³²² Esta distinción está presente desde el Acta Final de Helsinki (Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo), y hace referencia en un principio a “los Estados mediterráneos no participantes”, que entonces eran Argelia, Egipto, Israel, Marruecos, Siria y Túnez, y que presentaron contribuciones en la segunda fase de la Conferencia. Mucho tiempo después, en el Resumen de las Conclusiones de la Reunión de Berlín (1991), los Ministros subrayaron que la CSCE debe permanecer abierta al diálogo y a la cooperación con el resto del mundo y tomaron nota del interés de otros países por la CSCE, por lo que en el párrafo 45 del Documento de Praga, el Consejo pediría que la Reunión de Continuidad de Helsinki recomendara medios prácticos de establecer un diálogo flexible entre la CSCE y Estados o grupos de Estados no participantes interesados. Así, en las Decisiones de Helsinki (Relaciones con los Estados no participantes IV, 9-11) hay una referencia al Japón, país que es invitado a reuniones de la CSCE a todos los niveles (IV, 10), con los requisitos, aplicables también a otros Estados no participantes, “que muestren interés por la CSCE, compartan sus principios y objetivos y estén comprometidos activamente en la cooperación europea a través de organizaciones pertinentes” (IV, 9). En este sentido, en el párrafo 18 de la Declaración de la Cumbre de Budapest los Estados participantes se felicitaron por el interés de la República de Corea que por primera vez había asistido a una Reunión Cumbre de la CSCE. Por último, la Declaración de la Cumbre de Lisboa (párrafo 24) invita a los asociados para la cooperación a participar en las actividades, incluidas las reuniones, cuando proceda.

En la OSCE cabe distinguir actualmente dos tipos de socios: los socios mediterráneos para la cooperación (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez) y los socios para la cooperación (Japón y la República de Corea). Esta denominación fue aprobada por el Consejo Permanente (PC.JOUR 49), DEC/94, 5 de diciembre de 1995). Añadamos que en la Carta sobre la Seguridad Europea (V, 48) se reconoce la interdependencia existente entre la seguridad en el área de la OSCE y la de los socios para la cooperación. En este mismo párrafo se señala que el propósito de los Estados participantes de trabajar en colaboración más estrecha con los socios para la cooperación (entiéndase aquí las dos categorías citadas) con miras a promover la observancia de las normas y principios de la OSCE.

³²³ La Carta de París se refiere al papel desempeñado por las ONGs, así como las personas y grupos religiosos y de otra índole en el logro de los objetivos de la CSCE, en referencia a los cambios políticos

participación en su seno de algunas organizaciones internacionales, en particular las europeas y transatlánticas³²⁴.

Así pues, considerado este primer criterio, y basándose en razones de efectividad, la OSCE se ajustaría a los parámetros de una organización internacional. Pero hay que tener otro aspecto en cuenta antes de dar por sentada una conclusión: en la OSCE, la inmensa mayoría de las decisiones se adopta por consenso, y sigue siendo muy llamativo que en la terminología utilizada en los documentos de la OSCE a todos los niveles, en ningún momento se haga uso de la expresión “Estados miembros”, y sí, por el contrario, de la de *Estados participantes*. Esta última expresión, empleada en el Acta Final de Helsinki, ha seguido utilizándose después del cambio de nombre de CSCE a OSCE. A nuestro juicio, la persistencia en la denominación de *Estados participantes* conlleva una voluntad de no querer otorgar a la OSCE un carácter jurídico.

B) Una base jurídica generalmente convencional

Las organizaciones internacionales son sujetos de derecho derivados o secundarios, es decir, deben su existencia a un acto jurídico previo y exterior a la organización. Lo habitual es que dicho acto jurídico creador adopte la forma de un tratado multilateral negociado en el marco de una conferencia intergubernamental. En este sentido, el Acta Final de Helsinki, que puso en marcha el proceso de la CSCE en 1975, no tiene carácter jurídico. No era un tratado multilateral negociado al término de una conferencia intergubernamental, pues el Acta Final señala expresamente que no cabe registrar dicho documento en virtud del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, como sería el caso si el citado documento fuera un tratado o acuerdo internacional. Idéntica fórmula sería empleada tanto en la Carta de París, el Documento de Helsinki 1992 (párrafo 46 de la Declaración) y el Documento de Budapest (párrafo 22 de la Declaración)³²⁵.

que tuvieron lugar en la Europa del Este. Se señala asimismo que estas organizaciones, grupos y personas deben participar de modo apropiado en las actividades y nuevas estructuras de la CSCE (Carta de París, Organizaciones no gubernamentales). Posteriormente en el párrafo 14 del Capítulo IV de las Decisiones de Helsinki 1992 se contempla la posibilidad de acceso de las ONG a determinadas reuniones de la CSCE y se adoptan una serie de directrices que regulan las relaciones de la CSCE con las ONG. A este respecto, el Consejo Permanente (PC.JOURNAL, n.3, 12 de enero de 1995, p.3, 5c))decidió la organización de un seminario de la OIDDH, a celebrar en Varsovia del 4 al 7 de abril de aquel año, sobre “Elementos para la Construcción de una Sociedad Cívica: Libertad de Asociación y ONGs”.

³²⁴ El párrafo 10 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki menciona expresamente a la CE, la OTAN, la UEO, el Consejo de Europa, la OCDE y la CEI. De acuerdo con el párrafo 5 del Capítulo IV de las Decisiones de Helsinki 1992, las organizaciones, instituciones y demás entidades que se acuerde podrán ser invitadas a reuniones y seminarios de la CSCE como invitados de honor. El Consejo Ministerial de Roma (VII, 93) y la Declaración de la Cumbre de Budapest, 8, insisten en dicha cooperación. Un ejemplo práctico de participación de las organizaciones europeas y transatlánticas es la desarrollada en el marco de los trabajos para la elaboración del Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el siglo XXI, y en particular para la constitución de una Plataforma de Seguridad para fortalecer la capacidad de refuerzo mutuo de la relación entre las organizaciones e instituciones interesadas en el fomento de la seguridad global en la zona de la OSCE. Vid. Decisión de Estocolmo relativa a Directrices sobre un Documento-Carta sobre la Seguridad Europea MC(6) DEC 5. La Plataforma para la Seguridad Cooperativa figura como Documento Operativo de la Carta sobre la Seguridad Europea, adoptada en la Cumbre de Estambul (1999).

³²⁵ Sin embargo, esta referencia al registro del documento ha desaparecido tanto de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global para Europa en el Siglo XXI como de la Carta sobre la Seguridad Europea. Añadamos asimismo que en la Carta, a diferencia de documentos de Cumbres anteriores, el depositario del documento original y encargado de distribuirlo entre los Estados participantes, ya no es el gobierno del país anfitrión de la Cumbre sino el Secretario General de la OSCE (VI, 52).

Por lo demás, la Decisión de la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno, que aprobó el cambio de denominación de CSCE a OSCE (Decisiones de Budapest I, 1), insistió en que esto no alteraba la condición jurídica de la CSCE y sus instituciones (Decisiones de Budapest I, 29)³²⁶. De ahí que, como señala J. A. Pastor Ridruejo, la OSCE siga careciendo de un tratado –instrumento jurídico- fundacional y continúa apoyada en documentos políticos: en consecuencia, la OSCE no posee personalidad jurídica internacional³²⁷, y su transformación en “organización” responde claramente a razones de oportunidad política³²⁸. No obstante, alguna doctrina reciente pone en duda el criterio formalista del tratado como requisito *sine qua non* para dar vida a una organización internacional. Para este sector doctrinal el criterio a tener en cuenta es el de la efectividad, pues si la OSCE funciona en la práctica como organización, así deberá ser considerada aunque ni el Acta Final ni otros documentos posteriores sean tratados internacionales. En consecuencia, existirán otras fuentes de creación de una organización internacional diferentes del tratado: los llamados acuerdos internacionales en forma simplificada³²⁹.

Por el contrario, nuestra opinión se inclina por un criterio voluntarista. La OSCE es lo que los Estados participantes han querido que sea. La voluntad de los Estados ha sido el excluir deliberadamente un tratado que sirviera de base constitutiva a una organización internacional³³⁰, aunque, como ya hemos visto, en los textos fundamentales posteriores a 1996 el término “organización” empiece a emplearse con una cierta asiduidad. Pero el que una determinada terminología esté presente en los documentos, no hace de por sí a la OSCE una organización *stricto iure*. No ha sido éste, como hemos visto, el propósito de los Estados participantes manifestado a través de la regla del consenso.

A) C) Una estructura orgánica permanente e independiente

Las organizaciones internacionales poseen una estructura institucional conformada por distintos órganos permanentes. Es lo que diferencia a las organizaciones internacionales de las conferencias internacionales, pues el disponer de un sistema permanente de órganos asegura a las primeras una continuidad de la que las segundas no

³²⁶ A tenor del párrafo 3 de la Declaración de la Cumbre de Budapest, han sido criterios de oportunidad política los que han determinado el cambio de nombre: "Estamos decididos a dar un nuevo impulso político a la CSCE, permitiéndole así desempeñar un papel esencial para hacer frente a los retos del siglo XXI. Para responder a esta determinación, la CSCE será conocida en adelante con el nombre de Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)". Así pues, la OSCE ha adquirido la denominación de organización sin que los Estados participantes la dotaran del estatuto jurídico correspondiente.

³²⁷ Vid. PASTOR RIDRUEJO, J.A.: Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, 6ª ed., Madrid, 1996, p. 694.

³²⁸ El cambio de nombre simboliza la transformación de la CSCE “from a loosely structured conference of states into a more organized, effective political entity”. Vid. SAPIRO, M.: “Changing the CSCE into the OSCE: Legal Aspects of a Political Transformation”, AJIL, vol. 89, 1995, pp. 631-637.

³²⁹ Esta es la posición de un notable artículo, el de BERTRAND, C.: “La nature juridique de l’Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)”, RGDIP, 2, 1998, pp. 366-406. Por lo demás, en un reconocido manual se cita el ejemplo de la OSCE para abrir brecha en el criterio tradicional: “Sans que le principe de la création conventionnelle soit formellement abandonné, des évolutions récentes témoignent d’un certain assouplissement”. Vid. DINH, N.Q., DAILLER, P., PELLET, A.: Droit international public, 5ème éd., París, 1994, p. 560.

³³⁰ Tampoco han querido crear una organización partiendo de un acuerdo internacional simplificado aunque en la práctica existan algunos ejemplos de ello. Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M., Las organizaciones internacionales...op. cit., p. 42.

dispondrían. Pero la CSCE, en sus orígenes, no encajaba en esta clasificación, pues el Acta Final de Helsinki no dio lugar a estructuras orgánicas permanentes, aunque los Estados participantes reflejaron en el Acta una voluntad de continuidad. Esto se explica si tenemos en cuenta que uno de los objetivos de la Conferencia era promover la distensión, pues los Estados participantes, a tenor del preámbulo del Acta, estaban “convencidos de la necesidad de realizar esfuerzos para conseguir que la distensión sea un proceso *continuo*, y cada vez más viable y general, de dimensión universal”.

Finalizada la guerra fría, y sin por ello asumir la veste jurídica de organización, la CSCE estableció por medio de la Carta de París una serie de instituciones políticas y estructuras administrativas³³¹. A partir de entonces se abrió un proceso de institucionalización que se ha ido perfilando en las sucesivas Cumbres y Consejos ministeriales, y que, sin duda, dista de haber finalizado.

Así pues, la OSCE cuenta con una estructura orgánica permanente. De ahí que podamos buscar en ella la existencia del habitual esquema tripartito al que hace referencia J.M. Sobrino Heredia: una asamblea plenaria en la que participan todos los Estados miembros, una institución de composición restringida que asegura el gobierno de la Organización y un secretario encargado de la administración. Un esquema que, según el citado autor, puede desglosarse en órganos deliberantes, órganos de decisión y órganos administrativos³³².

En el caso de la OSCE, al igual que sucede en la generalidad de las organizaciones regionales, hay una coincidencia entre órganos de deliberación y órganos de decisión. En efecto, órganos como la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, las Conferencias de examen o de revisión, el Consejo Ministerial, el Consejo Superior, el Consejo Permanente o el Foro de Cooperación en Materia de Seguridad son foros en los que todos y cada uno de los Estados participantes pueden informarse y opinar sobre las actividades de la OSCE. Además estos órganos de carácter plenario tienen capacidad para tomar las decisiones indispensables, dentro de sus respectivos ámbitos y funciones, para el funcionamiento de la OSCE. Por el contrario, no existe en la OSCE ningún órgano decisorio de carácter restringido al que sólo tengan acceso algunos de los Estados participantes. Una proposición para introducir este tipo de órgano en la OSCE pasaba por la institución de un consejo ejecutivo paneuropeo semejante al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas³³³. Sin embargo, la existencia de un órgano de carácter restringido implicaría una profunda mutación de la OSCE, pues uno de los rasgos definitorios de la CSCE/OSCE ha sido la participación, en pie de igualdad, de los Estados y el empleo de la regla del consenso, salvo casos excepcionales, como manifestación de la voluntad común³³⁴.

³³¹ Sobre este particular, W. Höynck, primer Secretario General de la OSCE, señalaba en un discurso pronunciado en Moscú el 17 de julio de 1995: “As early as the negotiations leading to the Charter of Paris, some participating States had pleaded for a resolute turn towards transforming the Conference into an organisation. The result was a typical CSCE compromise. The Charter speaks about “institutions of the CSCE process”. Although these institutions were weak, there allowed room for development”. Vid. From CSCE to OSCE... op. cit., p. 31.

³³² Vid. SOBRINO HEREDIA, J.M.: Las organizaciones internacionales..., op. cit., pp. 44, 101-102.

³³³ Esta fue la proposición de la Federación Rusa presentada en una reunión del Consejo Superior y que fue rechazada por muchos Estados participantes. Vid. OSCE: REF.SC/11/96, de 21 de marzo de 1996, pp. 2-3.

³³⁴ Un órgano restringido contrastaría con la concepción de la OSCE como un instrumento internacional basado en procedimientos democráticos. De hecho, la OSCE es un foro en el que los pequeños y medianos Estados tienen ocasión de hacer oír su voz. Sobre este particular, opinaba W. Höynck: “But while some States have other fora in which they can address their security, for many of the smaller states

El órgano de la OSCE encargado de las funciones administrativas es la Secretaría, con sus oficinas de Viena y Praga. El cargo de Secretario General, establecido en 1992 en las Decisiones de Estocolmo, implica una serie de funciones administrativas y de representación, pero su ámbito de actuación es más limitado que el de su equivalente en otras organizaciones. No desempeña funciones políticas, pues su función primordial consiste en una labor de asistencia al Presidente en ejercicio del Consejo Ministerial.³³⁵

Añadamos también que, a semejanza de algunas organizaciones internacionales, la OSCE cuenta con un órgano de representación de los Parlamentos de los Estados participantes. No se trata de un órgano de control político, pues los poderes de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE son tan sólo de discusión y recomendación³³⁶.

En definitiva, aunque la OSCE cuente con una cierta estructura institucional, las características de la misma apuntan a que los Estados participantes priman ante todo las funciones políticas. A título de significativo ejemplo, tenemos el caso del Presidente en ejercicio de la OSCE. Dado su carácter de órgano ejecutivo y coordinador de los asuntos corrientes de la OSCE y de las consultas al respecto (Decisiones de Helsinki I, 12), el Presidente en ejercicio es la institución fundamental de la OSCE, y no el Secretario General, tal y como sucede en muchas organizaciones.

d) Una autonomía jurídica

Las organizaciones internacionales se caracterizan por poseer una personalidad jurídica distinta a la de sus Estados miembros. Tal y como afirma M. Virally, “l’organisation peut prendre des décisions qui ne se confondent pas avec la somme des décisions individuelles de ses membres”³³⁷. En el caso de la OSCE, la adquisición de una personalidad jurídica de derecho interno va ligada al proceso de institucionalización que arranca de la Carta de París³³⁸. Posteriormente en las Decisiones del Consejo Ministerial de Roma se adoptarán recomendaciones relativas a la capacidad jurídica y a los privilegios e inmunidades de las instituciones de la OSCE³³⁹. Al considerar que en la mayoría de los Estados participantes el órgano competente para dictar normas sobre la capacidad jurídica de las instituciones de la OSCE y sus privilegios e inmunidades es el órgano legislativo, el

the OSCE is the only broad multilateral forum in which they can speak about their security on an equal basis”. Vid. Speech at the Seminar on the “Contribution of the OSCE to Security of Smaller States”, From CSCE to OSCE... op. cit., p. 78.

³³⁵ Del Resumen de las Conclusiones del Consejo Ministerial de Estocolmo, Anexo 1, pár. 1, y que hace referencia al Secretario General de la CSCE, se llega a deducir fácilmente que la CSCE no deseaba otorgar ningún papel político destacado a un órgano que no derivara directamente sus competencias de los Estados participantes. Se diría que ni en éste ni en otros aspectos los Estados participantes querían hacer de la OSCE una versión a escala regional de las Naciones Unidas. Vid. DUNAY, P.: “The Chairman-in-Office and the Secretary General”, *Europaí Szemle*, hungarian version of *Europäische Rundschau*, vol. VII, Special Issue, Budapest, 1996, pp. 102-107.

³³⁶ Al igual que en otras organizaciones dotadas de este órgano, las recomendaciones de origen parlamentario van más allá de las posiciones oficiales de los gobiernos. Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L’OSCE dans l’Europe post-communiste...*, pp. 78-79.

³³⁷ Vid. VIRALLY, M.: “Définition et classification des organisations internationales: approche juridique”, en ABI SAAB, G. (dir.), *Le concept d’organisation internationale*, París, 1980, p. 66.

³³⁸ “Los países anfitriones se comprometen a permitir a las instituciones operar plenamente y contraer obligaciones contractuales y financieras, así como a otorgarles el apropiado estatuto diplomático” (Carta de París, Documento suplementario H, 11).

³³⁹ Decisiones de Roma VII, 2, 4 y 7.1.

Consejo Ministerial optó por la solución flexible de recurrir a los correspondientes órganos legislativos de cada Estado para otorgar capacidad legal, privilegios e inmunidades en vez de acogerse al habitual procedimiento del tratado³⁴⁰. Así pues, el propósito de la OSCE ha sido dotarse de una personalidad jurídica de derecho interno, pero, a pesar de la flexibilidad del procedimiento, no deja de ser llamativo, a tenor de la Carta sobre la Seguridad Europea (III, 18), que hasta el momento esto no sea una realidad en todos y cada uno de los Estados participantes³⁴¹. Pero los progresos en este ámbito han sido limitados aunque se elaboró un informe del Consejo Permanente al Consejo Ministerial sobre la capacidad jurídica de la OSCE y sus privilegios e inmunidades, y posteriormente en las recomendaciones del Panel de Personas Eminentes encargado de fortalecer la eficiencia de la OSCE, se señalaba que los Estados participantes deberían concertar un convenio por el que se reconozca capacidad jurídica a la OSCE y se otorguen privilegios e inmunidades a la Organización y su personal, sin que ello modifique el carácter políticamente vinculante de los compromisos contraídos en el seno de la OSCE.³⁴² Finalmente en 2006 la Presidencia estableció un grupo de expertos jurídicos y decidió en el Consejo Ministerial de Bruselas la prosecución de la labor preparatoria de un proyecto de convenio relativo a la personalidad jurídica internacional de la OSCE, así como a la capacidad jurídica y los privilegios e inmunidades de la OSCE. En dicha decisión se establecía un grupo de trabajo pericial, de carácter informal, supeditado al Consejo Permanente, para ultimar un texto de proyecto de convenio. Este grupo de trabajo presentaría su proyecto al Consejo Ministerial por conducto del Consejo Permanente, para que fuera aprobado por el Consejo Ministerial, a ser posible en 2007³⁴³. Pero dada la falta de consenso, no sería posible hacerlo en el Consejo de Madrid, si bien en la Declaración del Presidente en ejercicio en la sesión de clausura de dicho Consejo Ministerial, quedó incluido en un anexo el texto surgido en el grupo de trabajo³⁴⁴.

³⁴⁰ Los inconvenientes que supondría el proceso de ratificación de un tratado por más de cincuenta Estados participantes, son resaltados por SAPIRO, M.: *Changing the CSCE into the OSCE...*, loc. cit., pp. 634-635. Más allá de este argumento, la autora defiende también la posición de los Estados Unidos siempre caracterizada por su defensa de una OSCE flexible, es decir de naturaleza eminentemente política.

³⁴¹ “Somos conscientes del enorme desarrollo y diversificación de las actividades de la OSCE. Reconocemos que un gran número de Estados participantes en la OSCE no han podido aplicar la decisión del Consejo Ministerial de Roma de 1993, por lo que puede que surjan dificultades imputables a la falta de capacidad jurídica de la Organización. Nos esforaremos por dar la solución adecuada a esta situación” (Carta sobre la Seguridad Europea III, 18, in fine). En el párrafo 34 de la Declaración de la Cumbre de Estambul se emplean términos similares y a tal efecto, se encomienda al Consejo Permanente que, a través de un grupo de trabajo informal de composición abierta, elabore un informe destinado a la reunión del Consejo Ministerial de a finales de 2000. Dicho informe contendrá recomendaciones para mejorar la situación.

³⁴² Vid. Recomendaciones del Panel de Personas Eminentes encargado de fortalecer la eficiencia de la OSCE, *CIO.GAL/100/05*, de 27 de junio de 2005.

³⁴³ Vid. Decisión n° 16/06 sobre Condición Jurídica y Privilegios e Inmunidades de la OSCE, *MC.DEC/16/06* de 5 de diciembre de 2006.

³⁴⁴ Vid. Declaración del Presidente en ejercicio de la OSCE en la sesión de clausura del decimoquinto Consejo Ministerial de la Organización, *MC.DEL/67/07*. Sobre este mismo tema, vid. BRANDER, S.; y MARTÍN ESTEBÁNEZ, M.: “OSCE matures: Time for legal status”, *Helsinki Monitor*, n. 1, 2007, pp. 2-5.

Con todo, lo más complejo es verificar si la OSCE actualmente posee una personalidad jurídica internacional. Habrá que ver, por tanto, si se ajusta a una serie de rasgos comunes a las organizaciones internacionales, expuestos por la doctrina: el derecho a celebrar tratados, el derecho de legación, el derecho a presentar reclamaciones internacionales, la autonomía financiera y el derecho a participar en las relaciones de responsabilidad internacional. Como bien resalta C. Bertrand³⁴⁵, el único de estos rasgos claramente aplicable a la OSCE es el de la autonomía financiera, pues a él se refieren expresamente los textos institucionales. De hecho, en las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki (89 a 96) se baremó la carga financiera entre los Estados participantes, práctica que fue seguida al dar comienzo la fase de institucionalización con la Carta de París (Documento suplementario III, 2). Por lo demás, la carga financiera ha tendido a incrementarse en relación progresiva con la asunción de tareas de gran envergadura por parte de la OSCE (Bosnia Herzegovina, Albania, Kosovo). La Decisión relativa a la escala de distribución para grandes misiones y proyectos de la OSCE, que forma parte de las Decisiones del Consejo Ministerial de Copenhague, es buena prueba de ello.³⁴⁶

Si bien la OSCE no está en posesión de la capacidad de celebrar tratados, no es menos cierto que las Decisiones de la Cumbre de Budapest (I, 27) le atribuyen un papel en materia de tratados internacionales, ya que “como marco general para la seguridad, la CSCE estará dispuesta a actuar como depositaria de los arreglos y acuerdos bilaterales y multilaterales negociados libremente y de supervisar su aplicación, si así lo solicitan las partes”. Este papel fue confirmado en la Declaración de Lisboa sobre un Modelo de Seguridad Común y Global para la Europa del siglo XXI (párrafo 9): “Podremos recurrir a la OSCE para que actúe como depositaria de declaraciones y acuerdos relativos a nuestros arreglos de seguridad”. Como es sabido, la función de depositario la desempeñan, además de los Estados, las organizaciones internacionales. Así, por ejemplo, la OSCE es la depositaria del instrumento de evaluación de seguimiento del Pacto de Estabilidad en Europa, nacido de una iniciativa de la Unión Europea y que va dirigido a nueve países de la Europa central, oriental y báltica, futuros candidatos a la adhesión. El Pacto contiene una declaración políticamente vinculante, un centenar de tratados bilaterales y unas medidas financieras de acompañamiento³⁴⁷. Más recientemente, tras la finalización del conflicto de Kosovo, se ha colocado bajo los auspicios de la OSCE el Pacto para la Estabilidad para la Europa Sudoriental, un esfuerzo colectivo de la Unión Europea, los países del G8, los países de la región y destacadas organizaciones internacionales para hacer frente de una manera coordinada a cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos, la reconstrucción económica y el desarrollo, y la seguridad³⁴⁸.

Otra cuestión relevante sobre la personalidad jurídica internacional de la OSCE es su autoproclamación como un acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta

³⁴⁵ Vid. BERTRAND, C.: “La nature juridique de l’Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe...”, loc. cit., p. 378.

³⁴⁶ Consejo Ministerial de Copenhague MC(6) DEC (8), pp. 27-32.

³⁴⁷ Sobre el seguimiento del Pacto de Estabilidad, vid. la Decisión n. 63 del Consejo Permanente de 25 de julio de 1995, PC/DEC/63.

³⁴⁸ Vid Decisión n. 306 del Consejo Permanente (1 de julio de 1999), PCJOUR/237/Corr.

de las Naciones Unidas (Declaración de la Cumbre de Helsinki, 25). Los antecedentes de esta decisión indican, sin embargo, la poca predisposición de algunos Estados participantes a adentrarse en caminos que tarde o temprano desembocaran en una juridización³⁴⁹. En todo caso, la consideración de acuerdo regional –tanto desde la óptica de las Naciones Unidas como de la propia OSCE– se asienta, tal y como ha demostrado la práctica, en criterios de efectividad más que en criterios formales. La prueba es que la OSCE ha asumido tareas que entran dentro del ámbito del “arreglo pacífico de controversias de carácter local” (art. 52 de la Carta), sobre la base de resoluciones del Consejo de Seguridad, tal y como ponen de relieve las funciones que le han sido encomendadas, por ejemplo, en Bosnia Herzegovina, Albania y Kosovo³⁵⁰. La práctica demuestra, por tanto, que la OSCE es un acuerdo regional, pese a no ser una organización *stricto iure* y no estar fundamentada en un tratado internacional.

En definitiva, del examen de las características expuestas se desprende que si bien la OSCE responde en algunas de ellas a los parámetros de una organización internacional, es una entidad que, por voluntad de los Estados participantes, no puede ser calificada de organización *stricto sensu*. Su peculiar *status* hace de la OSCE una organización *de facto*. Son criterios de oportunidad política, que en algunas ocasiones se reflejan en los textos con referencias a la *flexibilidad*³⁵¹, los que impiden la calificación de la OSCE como organización *stricto iure*.

2.3. NATURALEZA JURIDICA DE LOS DOCUMENTOS Y COMPROMISOS DE LA OSCE

En lo referente a la naturaleza jurídica de los documentos de la OSCE y de los compromisos expresados en ellos, todo obedece una vez más a criterios de flexibilidad, pero esto no es incompatible ni con la trascendencia de los documentos ni con el carácter vinculante de los mismos.

A) Los acuerdos políticos

³⁴⁹ Vid. HERACLIDES, A.: Helsinki-II and its Aftermath. The Making of the CSCE as an International Organization, Londres, 1993, p. 112. Se puede afirmar que la nueva CSCE recibió el aliento para una futura colaboración con las Naciones Unidas, tras la intervención del entonces Secretario General de la ONU, J. Pérez de Cuéllar, en la Cumbre de París, y en la que calificó a la Conferencia de “a practical model of inter-State security of cooperation”. Vid. CSCE/SP/VR.1, p. 7. De hecho, la configuración de la OSCE como acuerdo regional de las Naciones Unidas ha seguido también ese “modelo práctico”, pues no ha implicado la alteración de su naturaleza jurídica en orden a desempeñar las tareas propias de un acuerdo regional.

³⁵⁰ Los ejemplos están tomados de algunas de las tareas de mayor envergadura asumidas hasta ahora por la OSCE: las de rehabilitación posterior a los conflictos. Vid, entre otros ejemplos, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1100 y 1244.

³⁵¹ A título de significativo ejemplo, se puede leer en las Decisiones de Budapest I, 29: “La CSCE permanecerá flexible y dinámica en su desarrollo organizativo”.

Hay que reconocer que tras la adopción del Acta Final de Helsinki, reinaba un cierto escepticismo, tanto respecto a la eficacia del Acta como a la del proceso iniciado por la CSCE³⁵². Una parte importante de la opinión pública occidental desconfiaba de los acuerdos suscritos en aquella Cumbre de 1975 que aparecían como una “capitulación” ante la Unión Soviética o, en el mejor de los casos, como un mero código de buena conducta. Este escepticismo se apoyó también en parte en una descalificación un tanto primaria por el simple hecho de que los documentos de la CSCE pertenecían a la categoría de los acuerdos políticos. De ahí que resulten de interés algunas reflexiones sobre los acuerdos políticos en general y sobre los documentos de la OSCE en particular.

Precisamente la atención de la doctrina por las normas políticas en relación con el Derecho Internacional se ha visto incrementado tras la firma del Acta Final de Helsinki. G. I. Tunkin atribuía la creciente importancia de las normas políticas al hecho de que el Derecho Internacional no siempre es capaz de ir al compás del rápido desarrollo de las relaciones internacionales³⁵³. Es evidente que el proceso de creación de las normas internacionales es lento, bien se trate de las normas consuetudinarias o de los propios tratados. En consecuencia, es frecuente que los Estados opten por la flexibilidad en la adopción de normas. Se comprende, por tanto, la proliferación de los acuerdos políticos en las últimas décadas, sin olvidar, por supuesto, la labor de la Asamblea General de las Naciones Unidas que ha contribuido en cierto modo a superar la rígida separación entre los hechos políticos y las reglas jurídicas. Han sido precisamente las “resoluciones declaratorias” las que han otorgado a la Asamblea General un papel normativo en la formulación de ciertos principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo.

Al referirse a los acuerdos políticos, A. Mangas Martín señala que frecuentemente los Estados suscriben acuerdos con una intencionalidad política abstracta, sin voluntad de dar vida a un verdadero tratado internacional. Este autor se refiere asimismo a los compromisos contenidos en declaraciones, comunicados conjuntos, ciertos acuerdos, actas, etc, que se basan en la buena fe y que no es la intención de las partes que tales textos puedan estar regidos por el Derecho Internacional, citando como ejemplos al respecto el Acta Final de Helsinki y la Carta de París³⁵⁴. No obstante, la expresión “no normativos”, que la citada autora emplea como equivalente de “políticos”, no nos parece la más adecuada, por cuanto puede dar lugar a una distinción un tanto rígida entre efectos jurídicos y efectos políticos. Los llamados acuerdos políticos se inscriben en lo que la

³⁵² Tal es el caso del conocido periodista e historiador francés A. Fontaine, que dedicó estas valoraciones al Acta Final: “Les bonnes paroles, pour ne dire les mots creux, en constituent la trame. Pour l’essentiel, il s’agit d’une déclaration de bonnes intentions, de la répétition d’engagements solennels pris auparavant, notamment aux termes de la charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des Droits de L’Homme”. No obstante, el propio autor se ve obligado a reconocer la trascendencia del “tercer cesto” (troisième corbeille) del Acta Final: “C’est elle qui se révèle finalement la plus chargée d’espoir, pour ne pas dire de dynamite”. Vid. FONTAINE, A: Un seul lit pour deux rêves. Histoire de la “détente” 1962-1981, París, 1982, pp. 385-386.

³⁵³ Vid. TUNKIN G.I.: “International Law and political norms”, en Hacia un nuevo orden internacional europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco. Madrid, 1993, p. 787 y ss., p. 787.

³⁵⁴ Vid. MANGAS MARTÍN, A. “Los tratados internacionales (II): Derecho español (cap. VI), en DIEZ DE VELASCO, M.: Instituciones de Derecho Internacional Público, 15ª ed., Madrid, 2005, pp. 181-183.

doctrina califica de *soft law* o derecho *flexible*, por citar tan sólo dos de las expresiones más difundidas³⁵⁵. Una denominación, no menos precisa y extendida que la anterior, sería la de acuerdos informales, conocidos también como *gentlemen's agreements*³⁵⁶.

En cualquier caso, son acuerdos internacionales, y en consecuencia, generadores de derechos y obligaciones para las partes. Su condición de acuerdos políticos no significa en absoluto que las obligaciones de carácter político no sean auténticas obligaciones, pues, como afirma M. Virally, los Estados que adoptan este tipo de compromisos tienen todas las razones para esperar que el comportamiento prometido será observado de hecho y que su cumplimiento puede ser exigido³⁵⁷. En el mismo sentido, D. Nincic destacó el denominador común que afecta a los compromisos políticos y las obligaciones jurídicas: el hecho de que ambos están fundamentados en la reciprocidad³⁵⁸.

De todo lo anterior se desprende que no resultaría apropiado hablar de acuerdos políticos no vinculantes, pues todo acuerdo es vinculante por el hecho de estar regido por el principio de la buena fe³⁵⁹. La buena fe es también el fundamento de las obligaciones políticas³⁶⁰, al igual que es la piedra angular de todo ordenamiento jurídico y de todo sistema coherente de relaciones internacionales, tal y como recordara V.-Y. Gheballi³⁶¹. En definitiva, el principio de la buena fe domina el conjunto del Derecho Internacional³⁶², y al tratarse de un principio jurídico internacional, habrá de ser aplicado en su sentido precisamente jurídico³⁶³. Así pues, la importancia –y la eficacia– de los llamados acuerdos

³⁵⁵ Un estudio ya clásico es el de DUPUY, R.J.: “Droit déclaratoire et droit programmatore: de la coutume sauvage à la “soft law””, en *L'élaboration du droit international public, travaux du Colloque du Toulouse de la Société Française du Droit International*, París, 1974, pp. 132 y ss. El mismo autor emplea la expresión de normas de “incitación” al abordar cuestiones de Derecho internacional económico. Vid. DUPUY, R.J.: “Cours Général de Droit International Public”, RCADI, IV, 1979, t. 165, pp. 182-183.

³⁵⁶ Vid, por ejemplo LAUTERPACHT, E.: “Gentlemen's agreements”, en *Festschrift für F.A.Mann*, Munich, 1977, pp. 381 y ss.

³⁵⁷ Vid. VIRALLY, M.: “Differences Between International Texts Possessing Legal Significance and Texts Not Possessing Such a Significance”, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, vol. 60 (I), 1963, p. 336.

³⁵⁸ Vid. NINCIC, D.: “Les implications de la Déclaration d'Helsinki”, RCADI, (I) 1977, p. 69.

³⁵⁹ A este respecto, G. I. Tunkin no está conforme con la expresión “nonbinding agreements” empleada por algunos autores norteamericanos, y subraya que otra parte de la doctrina defiende el término mucho más adecuado de “non legal commitments”. Vid. TUNKIN, G. I.: “International law and Political Norms”..., op. cit., p. 787.

³⁶⁰ M. Virally considera al respecto que “Good faith fulfils in respect of purely political obligations the same role it takes with regard to legal obligations”. Vid. VIRALLY, M.: “Differences Between International Texts...”, loc. cit., p. 336.

³⁶¹ Vid. GHEBALLI, V.-Y.: “L'Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération...”, loc. cit., p. 102.

³⁶² M. Kdhir intenta precisar lo que cabe entender por buena fe: “la loyauté, la droiture, l'honnêteté et le respect des engagements pris”... “Il s'agit dans le comportement, l'interprétation et l'exécution des obligations des sujets internationaux de ne pas utiliser la ruse, la tromperie, la dissimulation, le dol ou tout autre manoeuvre déloyale, pour diminuer ou accroître ses engagements ou ses droits”. Vid. KDHIR, M.: *Dictionnaire juridique de la Cour Internationale de Justice*, Bruselas, 1997, p. 31.

Recordemos también que el principio de buena fe ocupa un lugar destacado entre los principios reseñados en la Carta de las Naciones Unidas: “Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a la condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta” (art. 2.2). Añadamos también el ejemplo de una sentencia de la Corte Internacional de Justicia: “l'un des principes de base qui préside à la création et à l'exécution d'obligations juridiques qu'elle qu'en soit la source est soumise au principe du bonne foi”. *Essais nucléaires (Australie c. France)*, CIJ REC, 1974, p. 457

³⁶³ Vid. SCHACHTER, O.: “International Law in Theory and Practice”, RCADI, 178, p. 130.

políticos dista mucho de ser secundaria³⁶⁴. La especial trascendencia de algunos documentos de la CSCE/OSCE (Acta Final de Helsinki, Carta de París, Carta sobre la Seguridad Europea) lo demuestra ampliamente.

B) Naturaleza y eficacia de los documentos y compromisos de la CSCE/OSCE

En una de sus más destacadas obras, A. Remiro Brotons señala la importancia de la voluntad de las partes para determinar la naturaleza, jurídica o no, de las obligaciones pactadas³⁶⁵. Ni que decir tiene que para poner de relieve la intención de las partes, habrá que acudir a las expresiones empleadas en los textos. En lo que se refiere a la OSCE, su Reglamento señala que “todo texto que haya sido aprobado por un órgano decisorio mediante consenso, como puedan ser decisiones, declaraciones, informes, cartas u otros documentos, se denominará en lo sucesivo decisión de la OSCE o documento de la OSCE. Dichos documentos serán de carácter políticamente vinculante para todos los Estados participantes o serán reflejo de las posturas acordadas por todos los Estados participantes” (II, Órganos decisivos y órganos informales de la OSCE, A) Disposiciones generales, 3)³⁶⁶. Esta disposición recoge el espíritu de los diversos textos de la CSCE/OSCE, comenzando por el Acta Final de Helsinki, y a dichos textos nos referiremos para hacer algunas consideraciones sobre la naturaleza de los documentos.

Partimos de la coincidencia con D. Carreau en la calificación del Acta Final de Helsinki y de otros textos fundamentales posteriores como “*acuerdos informales normativos*”. Dichos acuerdos, según este autor, van a constituir “*une cadre normatif destiné à dicter ou à influencer la conduite des parties signataires, entre elles ou à l’égard des tiers*”³⁶⁷. Este es, sin duda, el caso de uno de los contenidos más destacados del Acta

³⁶⁴ En la práctica de la OSCE o de las organizaciones internacionales mencionadas en este trabajo - OTAN, UEO, UE, Consejo de Europa- son legión los comunicados conjuntos y las conclusiones o declaraciones concertadas. A este respecto, no estará de más recordar la histórica sentencia del Tribunal Internacional de Justicia (CIJ. Rec. 1978, Asunto sobre la plataforma continental del Mar Egeo, pár. 39) que señala que la calificación de que si es o no un acuerdo no depende de la forma (por ejemplo, un comunicado a la prensa) sino de los términos utilizados y de las circunstancias concretas en que se redacte el texto del Comunicado o Declaración.

Añadamos además el ejemplo de la inserción de un acuerdo de un órgano político –el Consejo de la UEO- en el Boletín Oficial del Estado, lo que es indicativo de algún tipo de eficacia jurídica. El BOE n. 85, del 10 de abril de 1995, en la sección de Disposiciones generales, publicó el Documento sobre los Miembros Asociados de la UEO referente a la República de Islandia, al Reino de Noruega y a la República de Turquía, firmado en Roma el 20 de noviembre de 1992. Se incluyen asimismo las actas en relación con el citado Documento del Consejo de Ministros de la UEO, celebrado en Roma en la fecha asimismo referida.

³⁶⁵ Vid. REMIRO BROTONS, A.: Derecho Internacional Público. Derecho de los Tratados, vol. 2, Madrid, 1987, p. 32.

³⁶⁶ Sin embargo, a tenor de lo establecido en el párrafo 4 de esta misma sección del Reglamento, no se considerarán documentos de la OSCE los documentos que emitan las Presidencias de los órganos decisivos de la OSCE o los órganos ejecutivos de la Organización, pues sus textos no requieren la aprobación de todos los Estados participantes. Este es el caso, por ejemplo, de las declaraciones del presidente en ejercicio que se han sucedido en los diferentes Consejos Ministeriales desde el Consejo Ministerial de Viena (2000), pues en dichos Consejos no fue posible aprobar una Declaración Ministerial común, dada la falta de consenso.

³⁶⁷ Vid. CARREAU, D.: Droit international public, 3eme. ed., París, 1991, p. 191. Nos apoyamos en el criterio de este autor francés, también por la circunstancia de que D. Carreau ha estudiado especialmente este tipo de acuerdos en el marco del Derecho Internacional económico. Carreau precisa además: “Sans eux, les Etats hésiteraient –voire refuseraient- à s’engager dans des traités contraignants. De tels engagements contribuent au développement matériel du droit international. Ils poussent à son expansion

Final de Helsinki: la Declaración sobre los Principios que rigen las relaciones entre los Estados Participantes³⁶⁸.

La categoría de acuerdo informal normativo quedó reflejada al término del Acta Final de Helsinki donde los Estados participantes hicieron una alusión expresa a la no consideración del Acta como tratado internacional, al no caber su registro en virtud de las disposiciones del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas³⁶⁹. En consecuencia, los Estados participantes expresaban su voluntad de que el Acta fuese un documento de naturaleza política. Sin embargo, la simple denominación de Acta no respondía a lo que en la práctica habitual de las relaciones internacionales se venía entendiendo por tal: el documento o conjunto de documentos que servían para autenticar los trabajos de una Conferencia internacional³⁷⁰. Por de pronto, la redacción del Acta concluía con la firma de treinta y cinco Jefes de Estado y de Gobierno o de sus más altos representantes. La conclusión del Acta quedó redactada en estos significativos términos: “En fe de lo cual, los abajo firmantes, *Altos Representantes* de los Estados participantes, conscientes del *alto significado político* que otorgan a los resultados de la Conferencia y declarando que *están determinados a obrar conforme a las disposiciones* que figuran en los textos arriba citados, firman al pie de la presente Acta Final”³⁷¹. Estas expresiones dan fe de la relevancia otorgada por los Estados participantes al Acta, que, además de ser rubricada por representantes políticos al más alto nivel, fue adoptada mediante el procedimiento del consenso³⁷².

Pese a todo algunos autores, en su momento, mostraron su escepticismo por el empleo de la expresión *determinación* (cuyo énfasis sería menor que el del término *obligación*), dando a entender que tan sólo estábamos ante una declaración común de intenciones³⁷³. Sin embargo, el análisis del contenido del Acta no deja lugar a dudas sobre

formelle dans la mesure où ils sont susceptibles de constituer des éléments de formation d’une règle non-écrite-coutume ou principe général de droit-“. Op. cit., pp. 202-203.

³⁶⁸ Concretamente en el Principio X puede leerse que “los Estados participantes expresan su determinación de respetar y aplicar plenamente estos principios, tal como se enuncian en la presente Declaración, en todos los aspectos, a sus relaciones mutuas y a su cooperación, a fin de asegurar a cada uno de los Estados participantes los beneficios que se derivan del respeto y la aplicación de estos principios por parte de todos”.

³⁶⁹ Su no registro no implica que no exista publicidad, pues el texto del Acta se envió a todos los miembros de la Organización como “documento oficial de las Naciones Unidas”. Se trata, tal y como afirma D. Carreau, de “une publicité non systématique”. Vid. CARREAU, D., op. cit., p. 197.

³⁷⁰ Vid. al respecto las interesantes consideraciones sobre los aspectos formales del Acta hechas por PREVOST, J.-F.: “Observations sur la nature juridique de l’Acta Final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe”, AFDI, 1975, pp. 129-153.

³⁷¹ En términos muy similares se expresa en la Carta sobre la Seguridad Europea (VI, 52, in fine): “Nosotros, los abajo firmantes, Altos Representantes de los Estados participantes, conscientes del elevado significado político que otorgamos a la presente Carta, y declarando que estamos conformes a obrar en consonancia con lo dispuesto en el texto que en ella puede verse consignado, firmamos al pie de la misma”.

³⁷² L. Valsalice admite que el Acta Final no es un tratado, pero añade que tampoco cabría minusvalorar el alcance político de un documento firmado por treinta y cinco Estados al más alto nivel. Vid. VALSALICE, L.: “I documenti della CSCE”, Affari Esteri, VII, 1975, p. 694. Consideraciones semejantes han sido realizados, por ejemplo, a G. Aragona, ex Secretario General de la OSCE: “Although OSCE commitments are politically rather than legally binding, the fact they are made at the highest political level and by consensus means that they hold as much weight as commitments with a more robust legal character”. Vid. “Democratic Consolidation in Eastern Europe: The Role of the OSCE”, Seminar Address by the Secretary General of the OSCE at the European University Institute, Florence 14 October 1997, p. 2.

³⁷³ Este es el caso, por ejemplo, del análisis jurídico, profundamente crítico, de SINAGRA, A.: “L’atto

su trascendencia, pues en ella quedan reafirmadas una serie de reglas (particularmente en el Decálogo de los Principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes) extraídas de principios ampliamente reconocidos del Derecho Internacional contemporáneo (abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, arreglo de controversias por medios pacíficos, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, cooperación entre los Estados...). De ahí que, como acertadamente señala V.-Y. Ghebali, la interpretación de sus disposiciones requiera de la técnica y el razonamiento jurídicos³⁷⁴. Asimismo otro reconocido estudioso del tema, F. M. Mariño Menéndez, califica al Acta Final de Helsinki como instrumento fundamental de las relaciones internacionales de nuestra época³⁷⁵. Incluso se ha llegado a parangonar el Acta Final de Helsinki con la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁷⁶. Un paralelismo muy acertado si consideramos que el Decálogo de Helsinki no ha pretendido en ningún momento establecer una *lex specialis* para el continente europeo. Al contrario, tal y como afirma D. Nincic, su objetivo ha sido extender el Derecho de las Naciones Unidas, de carácter esencialmente universalista, a Europa³⁷⁷. En definitiva, todas las consideraciones de los autores citados participan de una visión amplia de lo que es el Derecho Internacional de nuestra época, cuya naturaleza cambiante difícilmente se armoniza con rígidas estructuras formalistas³⁷⁸.

Con todo, no faltaron las habituales críticas a la carencia en el Acta Final de Helsinki de algún tipo de mecanismo de control institucional, ni tan siquiera de un control intergubernamental por vía de informes³⁷⁹. Pero el proceso puesto en marcha por la CSCE demostró ser más activo y dinámico de lo que sus detractores habían supuesto. Sus documentos, y en particular el Acta Final de Helsinki, no serían el *chiffon de papier* presentado en algunos análisis superficiales. Es más: los propios Estados participantes en

finale della conferenza di Helsinki sulla sicurezza europea, 30 luglio-1 agosto 1975”, Rivista di Diritto Europeo, XVI, 1, 1976, pp. 37-49.

³⁷⁴ Vid. GHEBALI, V.Y.: La diplomatie de la détente..., op. cit., p. 59. Más recientemente podemos leer en una publicación oficial de la Secretaría de la OSCE: “Most of its instruments, decisions and commitments are framed in legal language and their interpretation requires an understanding of the principles of international law and the standard techniques of the law of treaties. Having been signed at the highest political level, they have an authority that is arguably as strong as any legal statute under international law”. Vid. OSCE Handbook..., op. cit., p. 3.

³⁷⁵ Vid. MARINO MENENDEZ, F.M.: “La Carta de París para una Nueva Europa”, RIE, enero-abril 1991, XVII, p. 154. Este mismo autor resalta las referencias al Acta Final de Helsinki en una sentencia del Tribunal Internacional de Justicia: la de Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (CIJ Rec. 1986), pár. 186 y 201.

³⁷⁶ Vid. el Rapport GONELLA sobre “Les aspects juridiques de l’Acte final d’Helsinki”, Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, doc. 3959, pár. 6, 30 mars 1977. El informe se adhiere a la opinión de quienes consideran que el Acta pertenece a la categoría de instrumentos legales internacionales *in statu nascendi* o *soft law*. La referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos se explica desde la consideración de que ésta ha ido adquiriendo de manera progresiva fuerza legal vinculante.

³⁷⁷ Vid. NINCIC D.: “Les implications de la Déclaration d’Helsinki”, loc. cit., p. 94.

³⁷⁸ A este respecto, D. Carreau señala: “La notion de droit international est beaucoup plus large en portée que celle de droit des traités, ou, plus précisément, de droit international applicable aux traités. Si le droit international régit à l’évidence le domaine des traités conclus entre Etats, il est aussi à même de connaître d’autres liens juridiques moins solennels. Qui peut le plus, peut le moins”. Vid. CARREAU, D., op.cit., pp. 195-196.

³⁷⁹ Cabían también otras críticas, habituales a este tipo de acuerdos, como la ausencia de sanciones jurisdiccionales o la ausencia de responsabilidad internacional por violación de un Estado de un compromiso de este tipo. Recordemos, no obstante, el criterio del Tribunal Internacional de Justicia en el caso de la Barcelona Traction: “...l’absence d’un lien de juridiction ne (pouvait) être considéré...comme entraînant l’inexistence d’un droit...” (Rec. 1970, pár. 45).

la CSCE se atribuyeron una cierta legitimidad para observar el respeto por otros Estados participantes de los principios del Decálogo, lo que tendría particular importancia en lo referente al principio VII relativo al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales³⁸⁰. Finalizada la guerra fría, este principio del Acta Final estaría en el origen de un mecanismo de verificación de los derechos humanos a partir de los documentos adoptados en la Reunión de Viena (1989) y en las Conferencias sobre la Dimensión Humana de Estocolmo (1990) y Moscú (1991). Este mecanismo se inscribe, por supuesto, en la esfera de lo político, pero, como bien señala J.A. Pastor Ridruejo, puede producir resultados positivos tanto por su flexibilidad como por la idea en él subyacente de promoción del diálogo y la cooperación³⁸¹. Ni que decir tiene que esos resultados positivos sólo pueden alcanzarse a partir de la convicción que tienen los Estados participantes de la obligatoriedad de los compromisos suscritos, aunque éstos sean de naturaleza política. Como afirmara en su momento P. Van Dijk: “A commitment does not to have be legally binding in order to have binding force; the distinction between legal and non-legal binding force resides in the legal consequences attached to the binding force”³⁸². Los compromisos políticos conllevan efectos jurídicos y, en consecuencia, como señala A. Bloed, la violación de los acuerdos políticamente vinculantes es tan inadmisibles como cualquier violación de las normas de Derecho Internacional³⁸³. Refuerza además esta idea la intrínseca relación que guardan algunos compromisos de la OSCE, en concreto los referentes al ámbito de la dimensión humana, con una serie de normas jurídicas internacionales de la más alta jerarquía. En este sentido, las pautas de comportamiento en este ámbito habían sido ya marcadas en una de las disposiciones del principio VII del Decálogo de Helsinki: “En el campo de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los Estados participantes *actuarán de conformidad* con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. *Cumplirán* también sus obligaciones tal y como han sido definidas en los pertinentes acuerdos y declaraciones internacionales en este terreno, incluyendo entre otros los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, por los que puedan ser obligados”.

La Carta de París para una nueva Europa señala el comienzo de una CSCE también nueva. A diferencia de la CSCE de la “guerra fría”, en la que el Principio I del Decálogo de Helsinki reconoce el derecho de cada Estado a “elegir y desarrollar libremente sus sistemas políticos, económicos, sociales y culturales”, los Estados participantes de la nueva CSCE consideran a la democracia representativa y pluralista como “el único sistema de gobierno de nuestras naciones”. De ahí que la Carta de París se propusiera consignar, tal y

³⁸⁰ Así se aprecia, por ejemplo, en el Documento de terminación de la Reunión de Belgrado (1978): “Los representantes de los Estados participantes celebraron un intercambio a fondo de opiniones sobre la aplicación de las disposiciones del Acta Final y las tareas definidas por la Conferencia”. Estamos ante controles políticos o diplomáticos específicos que se prevén en el Acta y que expresan la resolución de los Estados participantes de organizar, entre otras actividades, reuniones entre sus representantes o reuniones de expertos.

³⁸¹ Vid. PASTOR RIDRUEJO, J.A.: Curso de Derecho Internacional Público..., op. cit., p. 244. Un compromiso político como el Mecanismo de la Dimensión Humana tiene asimismo su origen en la evidencia de que el proceso de elaboración, y sobre de entrada en vigor, de los tratados es forzosamente lento, y a esto se añade la ausencia de órganos judiciales o cuasijudiciales que puedan desarrollar una labor interpretativa. De ahí la opción por la flexibilidad del compromiso político que en el caso del Mecanismo de la Dimensión Humana contiene detalladas reglas que facilitan su interpretación. Vid. BUERGENTHAL, T.: “The CSCE Rights System”, Bulletin ODIHR, Autumm 1993, vol. 1, n. 3, pp. 8-9.

³⁸² Vid. VAN DIJK, P.: “The Final Act of Helsinki- Basis for a Pan-European System?”, Netherlands Yearbook of International Law, 1980, p. 110.

³⁸³ Vid. BLOED, A.: The Conference on Security and Co-operation in Europe..., op. cit., p. 22.

como señalaría más tarde el párrafo 6 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki, “unas *directrices* para el logro de una comunidad de Estados libres y democráticos desde Vancouver hasta Vladivostok”. Esas *directrices* forman un Derecho programático que constituye la expresión de unos valores comunes a los Estados participantes. Sin embargo, no es menos cierto que no todos ellos han conocido históricamente la inserción de los valores propios de la tradición occidental en sus ordenamientos internos. De ahí que un objetivo primordial de la CSCE sea la edificación de una comunidad de valores (Decisiones de Estocolmo, 2). A este respecto, las Decisiones de Budapest (VIII, 1) señalan: “Al examinar la aplicación de los compromisos de la CSCE, los Estados participantes basaron sus debates en la comunidad de *valores* que habían establecido, que se refleja en las elevadas *normas* creadas dentro de la CSCE”. Se puede, en consecuencia, afirmar que el Acta Final de Helsinki y los documentos subsiguientes de la CSCE/OSCE forman un “código de conducta” para los Estados y los pueblos de Europa y América del Norte. De ahí que los altos representantes de los Estados participantes reafirmaran en la Cumbre de Budapest que los principios y compromisos de la OSCE “responden a los *valores* compartidos que guiarán nuestras políticas, individual y colectivamente, en todas las organizaciones e instituciones a la que pertenecemos” (Declaración de la Cumbre de Budapest, 2).

Así pues, a partir de los sucesivos documentos de la CSCE/OSCE se ha ido configurando todo un Derecho internacional consuetudinario. Se trata de un *corpus* de Derecho Público paneuropeo, integrado por “unos *valores, compromisos y normas de comportamiento* compartidos” (Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el siglo XXI, 4). Coincidimos con G. Barberini en calificarlo como un nuevo *ius gentium* de la Europa contemporánea³⁸⁴, y, como este mismo autor afirma, es un *Soft International Law* que ha dado lugar a la creación por los Estados participantes de una *Soft International Organization*³⁸⁵. En todo caso, se trata de un Derecho en fase emergente y de consolidación, pero con decidida vocación de influencia en las instituciones y estructuras jurídicas de más de cincuenta Estados pertenecientes a un área geográfica situada en tres continentes. Las reformas constitucionales y legislativas desarrolladas en los últimos años en Europa Central y Oriental, así como en las regiones del Cáucaso y Asia Central, reflejan la influencia de los principios y compromisos de la OSCE³⁸⁶. Por lo demás, las Decisiones de Budapest (I,29) ofrecen un ejemplo de la repercusión de los contenidos del *corpus* jurídico paneuropeo tanto en el ámbito del

³⁸⁴ “Un diritto internazionale consuetudinario regionale, fondato su un’etica capace di ispirare in modo nuovo i rapporti fra gli Stati e fra i popoli, con norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, attraverso lo strumento della fiducia reciproca”. Vid. BARBERINI, G.: Sicurezza e cooperazione de Vancouver a Vladivostok: Introduzione allo studio dell’Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), Turín, 1998, p. 215.

³⁸⁵ Vid. BARBERINI, *ibid.*, p. 212.

³⁸⁶ Vid. DICK HOWARD, A.E.: “Constitutions and Constitutionalism in Central and Eastern Europe”, ODIHR Bulletin, 1994, vol. 2, n. 1, pp. 3-9. No obstante, el autor reconoce la difícil situación en la que quedan las minorías si las constituciones de los nuevos Estados definen a éstos en términos nacionales. Surge así una contraposición entre la construcción de sociedades civiles y Estados nacionales, con las previsibles y trágicas consecuencias.

Sobre la influencia de la OSCE en las constituciones de los nuevos Estados independientes, W. Höynck, primer Secretario General, señalaba: “If the CSCE is asked to provide advice on a draft constitution, its comments are no meant to question the professional qualities of the drafters or the political intentions of the authors. The purpose is to be helpful in implementing agreed CSCE principles and values, based on the experience and the expertise gained within the CSCE community”. Vid. “The New CSCE and its contribution to Stability-Building: Possibilities and Limitations”. Speech on General Issues, Tashkent, 28-9-1994... From CSCE to OSCE..., *op. cit.*, p. 90.

Derecho interno como en el del Derecho Internacional al señalar que “los Estados participantes examinarán los posibles medios de incorporar sus compromisos a la legislación nacional y cuando proceda, de concertar tratados”. En idéntico sentido, el párrafo 41 del Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad afirma: “Los Estados participantes tratarán de garantizar que sus pertinentes documentos o procedimientos internos, o sus instrumentos jurídicos cuando proceda, recojan los compromisos adquiridos en virtud del presente Código”.

Por otra parte, una de las más importantes repercusiones de este nuevo *ius publicum europaeum* afecta a la tradicional concepción del Estado soberano y todopoderoso que elevó a la categoría de dogma la defensa de su jurisdicción interna. En este sentido, el Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana no puede ser más concluyente: “(Los Estados participantes) declaran categórica e irrevocablemente que los compromisos contraídos en el campo de la dimensión humana de la CSCE son preocupación directa y legítima de todos los Estados participantes y no exclusivamente asuntos internos del Estado de que se trate”³⁸⁷. Esta declaración está relacionada con la concepción global o integral de la seguridad que tiene la OSCE. Así, por ejemplo, en el Documento de Estocolmo puede leerse: “El concepto general³⁸⁸ de seguridad de la CSCE pone directamente en relación a la paz, la seguridad y la prosperidad con la observancia de los derechos humanos y las libertades democráticas. Muchos de los actuales problemas están vinculados a la no observación de los compromisos y principios de la CSCE” (Decisiones de Estocolmo 2, La CSCE en tanto que Comunidad de Valores). La OSCE establece, por tanto, una intrínseca relación entre el mantenimiento de la paz y la seguridad en su ámbito territorial y la observancia de su *Derecho*. Se puede afirmar, en buena consecuencia, que el eje conductor de esta normativa pretende ajustarse al aforismo clásico de “*Hominum causa omne ius constitutum est*”. Pero el Derecho de la OSCE tiene también una vertiente dinámica o expansiva. Es un Derecho para la cooperación. Junto con la libertad y la democracia, valores supremos para los ordenamientos jurídicos de los Estados participantes³⁸⁹, es “la cooperación entre nuestros pueblos y naciones (...) la base de nuestra seguridad común” (Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el Siglo XXI, 1). Por su parte, la Carta sobre la Seguridad Europea (II, 7) señala que en los documentos de la OSCE se establecieron “*normas* claras para el tratamiento mutuo entre los Estados participantes y para el tratamiento otorgado a todas las personas que viven en sus territorios”.

En consecuencia, podemos afirmar la existencia de una doble función en el patrimonio normativo de la OSCE: en el plano interno, establece directrices para la organización social y política de los Estados participantes, y, en el plano externo, instituye relaciones de cooperación en conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Además esas normas de Derecho responden a la concepción global o integral de la

³⁸⁷ En consecuencia, y en acertada observación de T. Buergenthal: “Once human rights, the rule of law, and democratic pluralism are made the subjects of international commitments, there is little left in terms of governmental institutions that is domestic”. Vid. BUERGENTHAL, T.: “The CSCE Rights System”... loc. cit., p. 7.

³⁸⁸ La versión española del documento emplea la expresión general, pero ésta no vuelve a emplearse en los textos fundamentales posteriores. En las versiones inglesa y francesa del documento los términos utilizados son *comprehensive* y *globale*. Este último es el que se impondrá en las posteriores versiones españolas de los documentos.

³⁸⁹ A este respecto, recordemos que en el párrafo 4 de la Declaración sobre el 50º aniversario de la Segunda Guerra Mundial, dada a conocer en la Cumbre de Budapest, se define a la CSCE como “comunidad de Estados entregada a la libertad y la democracia”.

seguridad de la OSCE. Dicha concepción “incluye los derechos humanos y factores políticos, militares, económicos y medioambientales” (Resumen de las Conclusiones del Consejo de la CSCE de Praga, 6). La concepción global de la seguridad corresponde a las llamadas dimensiones político-militar, humana y económica. Todas estas dimensiones, que anteriormente a la Carta de París recibían el nombre de “cestos”, han dado origen al amplio *corpus* normativo de la OSCE³⁹⁰.

Pero además ese patrimonio normativo no tiene a los Estados como exclusivos destinatarios sino que pretende ser un modelo inspirador de comportamientos individuales y sociales. De ahí que los principios rectores y valores contenidos en los documentos de la CSCE/OSCE sean definidos por los Estados participantes como “la conciencia colectiva de nuestra comunidad” (Declaración de la Cumbre de Helsinki, 7). Se puede afirmar, en definitiva, que son un instrumento básico para la construcción de sociedades civiles, un factor que contribuye a la seguridad en el ámbito geográfico de la OSCE.³⁹¹

De todo lo anterior se desprende que los principios y compromisos de la OSCE son Derecho, y en concreto, un Derecho internacional consuetudinario de carácter regional, aunque con voluntad de influencia o expansión en las zonas adyacentes como es el caso del Mediterráneo³⁹². Los Estados participantes en la OSCE que han adoptado este conjunto normativo constituyen una comunidad de Derecho. Este planteamiento, aunque circunscrito a un determinado espacio geográfico, es de miras universalistas, pues la seguridad y la cooperación, objetivos esenciales del *corpus* jurídico de la OSCE, son los dos ejes fundamentales de la labor de las Naciones Unidas. Se diría, en buena consecuencia, que el respeto de los principios y compromisos de la OSCE responde a la fórmula acuñada por un destacado jurista y Premio Nobel de la Paz en la primera mitad del siglo XX, Léon Bourgeois: “*La paix, c’est la durée du droit*”³⁹³. Con todo, el Derecho de la OSCE pretende huir de los rígidos formalismos que contribuyeron en muy poco a la pacificación de las relaciones internacionales en la época de aquel destacado jurista francés.

³⁹⁰ Citaremos algunos destacados ejemplos de este conjunto normativo. A la dimensión político-militar pertenecen las Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad o el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad; a la Dimensión Económica, el Documento final de la Conferencia de Bonn sobre Cooperación Económica en Europa o las Decisiones de Helsinki sobre Cooperación Económica (VII) y Medio Ambiente (VIII); y a la Dimensión Humana, el Documento de Copenhague o el Documento de Moscú.

³⁹¹ “El desarrollo de sociedades basadas en una democracia pluralista y en el Estado de Derecho son requisitos previos para progresar hacia la instauración del orden de paz, seguridad, justicia y cooperación duraderas que (los Estados participantes) tratan de establecer en Europa” (preámbulo del Documento de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE).

³⁹² La existencia de socios mediterráneos para la cooperación, que antes tenían la categoría de Estados no participantes, parte de la convicción, expresada ya en el Acta Final de Helsinki, de que la seguridad en Europa está estrechamente relacionada con la seguridad en la región del Mediterráneo en su totalidad. El diálogo de la OSCE con sus socios mediterráneos no sólo abarca factores relacionados con el desarrollo económico y social sino que, aún teniendo en cuenta las peculiaridades histórico-culturales de la región, comprende asimismo cuestiones relacionadas con la Dimensión Humana en la que el acervo normativo de la OSCE juega un papel fundamental. Vid. OSCE Mediterranean Seminar on the Human Dimension of Security, Promoting Democracy and the Rule of Law (Consolidated Summary), La Valletta, 19-20 October 1998, (SEC.GAL/96/98).

³⁹³ Cit. por DECAUX, E.: *Droit International Public*, París, 1997, p. 18. No es casual que este jurista francés de nuestros días haya dedicado una obra a la CSCE y destacado el carácter de Derecho Público europeo que tienen sus principios y compromisos. Vid. DECAUX, E.: *La CSCE*, París, 1992.

RECAPITULACIÓN

En sus orígenes, la CSCE se ajustaba al modelo habitual de conferencia diplomática de altos representantes estatales, tanto Ministros de Asuntos Exteriores como Jefes de Estado o de Gobierno, cuyo principal objetivo es alcanzar acuerdos políticos o incluso la firma de tratados. Pero finalmente se convertiría en un proceso multilateral de negociaciones sobre la seguridad y la cooperación en Europa, dotado de una cierta voluntad de continuidad, aunque no conoció la institucionalización hasta el final de la guerra fría. La creación de estructuras e instituciones propias se hizo realidad cuando los Estados de la CSCE proclamaron su identificación con los valores del Estado de Derecho y de la democracia liberal en la Carta de París para una nueva Europa (1990). Poco después, la Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992) dio por entendido que la CSCE es un acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, lo que le otorgaba una cierta legitimidad para actuar en el ámbito paneuropeo como instrumento fundamental en cuestiones de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posterior a los conflictos. Son todas ellas funciones propias de una organización internacional, aunque la CSCE seguiría ostentando la denominación de Conferencia hasta la Cumbre de Budapest (1994) en que pasó a ser nominalmente Organización bajo las siglas OSCE, si bien las Decisiones de Budapest recuerdan que el cambio de denominación no altera el carácter de los compromisos ni el carácter de la CSCE ni de sus instituciones.

El carácter jurídico de la OSCE debe ser enfocado a la luz de algunos rasgos determinantes, destacados por la doctrina, de lo que es una organización internacional: 1) su composición es esencialmente interestatal, sin embargo resulta llamativa la persistencia en los principales documentos de la OSCE de utilizar la expresión de “Estados participantes” en vez de “Estados miembros” que sería lo habitual en una organización internacional; 2) toda organización tiene una base jurídica generalmente convencional, pero la OSCE carece de un instrumento jurídico fundacional y se apoya en documentos políticos, por lo que carece de personalidad jurídica internacional ya que los Estados participantes han excluido deliberadamente un tratado que sirviera de base constitutiva a una organización internacional; 3) las organizaciones tienen una estructura orgánica permanente e independiente, pero aunque la OSCE posee una estructura institucional, algunas características de la misma apuntan a que los Estados participantes priman sobre todo las funciones políticas ya que el Presidente en ejercicio es una institución fundamental de la OSCE y no lo es el Secretario General, tal y como sucede en muchas organizaciones; 4) las organizaciones internacionales poseen una personalidad jurídica distinta de la de sus Estados miembros, mas en el caso de la OSCE los Estados participantes no han recurrido al procedimiento habitual del tratado para dotarse de personalidad jurídica interna sino que se han limitado a solicitar que sea el órgano legislativo de cada Estado el que otorgue la capacidad legal, los privilegios e inmunidades correspondientes; y en lo referente a la personalidad jurídica internacional, la OSCE sólo posee la autonomía financiera a la que se refieren los textos institucionales.

Respecto a la naturaleza jurídica de los documentos y compromisos de la OSCE, hay que señalar que estamos ante los acuerdos políticos que son calificados por la doctrina

de *soft law* o Derecho flexible o también de acuerdos informales (*gentlemen's agreements*). En cualquier caso, son acuerdos internacionales, y en consecuencia, generadores de derechos y obligaciones. Se trata de auténticas obligaciones de las que cabe esperar reciprocidad por las otras partes. Tampoco se pueden calificar de acuerdos políticos no vinculantes, pues todo acuerdo es vinculante si partimos del hecho de que está presidido por el principio de la buena fe, piedra angular de todo el ordenamiento jurídico y, en definitiva, de todo sistema de relaciones internacionales. Por lo demás, convendrá tener en cuenta que algunos compromisos de la OSCE, en especial los del ámbito de la dimensión humana, guardan una intrínseca relación con una serie de normas internacionales del más alto rango como los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, además de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

Tras el final de la guerra fría, las normas establecidas en el marco de la CSCE pasaron a constituir un “Derecho programático” que es la expresión de unos valores comunes identificados con la democracia y el Estado de Derecho. Vienen a ser un “código de conducta” para los Estados y los pueblos de Europa, Asia Central y América del Norte. Por tanto, los documentos de la CSCE/OSCE pueden ser considerados como un Derecho internacional consuetudinario, un *corpus* de Derecho público paneuropeo integrado por valores, compromisos y normas de compartimiento compartidos, lo que algunos autores califican de *soft international law*, lo que en buena consecuencia permitiría calificar a la OSCE de “*soft international organization*”. Otra de las repercusiones de este Derecho Público Europeo afecta a la concepción tradicional del Estado soberano que elevó a la categoría de dogma la defensa de su jurisdicción interna. En este sentido los compromisos de la OSCE en el ámbito de la dimensión humana no pueden considerarse un asunto interno de un Estado sino que constituyen un interés directo y legítimo de todos y cada uno de los Estados participantes. Tal afirmación se relaciona con la concepción global de la seguridad de la OSCE en la que la paz y la seguridad son indisociables de la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

CAPITULO TERCERO;Error! Marcador no definido.

PRINCIPIOS EN QUE SE BASA LA CONCEPCION DE LA SEGURIDAD DE LA OSCE (I). EL PRINCIPIO DE GLOBALIDAD O DE INTEGRIDAD DE LA SEGURIDAD: LA DIMENSION HUMANA

3.1. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD Y A LA PAZ

A) La OSCE y el derecho a la seguridad

La seguridad es connatural a toda organización social, pues responde a una arraigada necesidad humana³⁹⁴. De hecho, las doctrinas del contrato social, en las concepciones opuestas de Hobbes y Rousseau, defienden el fin de la inseguridad en la que el hombre vive en el estado de naturaleza y su sustitución por un poder social establecido por el contrato. A este respecto, un estudio clásico de Filosofía del Derecho, el de L. Legaz Lacambra, afirma que la seguridad es el factor primario que impulsó a los hombres a constituir una sociedad y un Derecho³⁹⁵. Sin embargo, nunca ha sido fácil dar una definición precisa de la seguridad. Decía un autor que la seguridad es difícilmente encuadrable en un sentido jurídico porque es, ante todo, una condición del espíritu que nace de la certeza de no ser amenazado por otros ni de correr riesgos³⁹⁶. No obstante, la

³⁹⁴ En este sentido, en el párrafo 1 de la Declaración de la Cumbre de Lisboa, hay una referencia a la importancia de “construir una región pacífica de la OSCE en que todas nuestras *naciones* y todos nuestros *individuos* puedan sentirse seguros”. Se observa aquí, por un lado, la conexión existente entre la paz y la seguridad, y por otro, que en la concepción de la seguridad de la OSCE no sólo son protagonistas los Estados sino también los individuos y los pueblos. Se podría afirmar, en buena consecuencia, que los principios y compromisos de la OSCE constituyen un *ius gentium*, por retomar la fórmula clásica empleada por G. Scelle en el período de entreguerras.

³⁹⁵ Vid. LEGAZ LACAMBRA, L.: *Filosofía del Derecho*, 5.ª ed., Madrid, 1978, p. 604. Y es que la convivencia se torna imposible sin esa condición de seguro a la que se refiere el Diccionario de la Real Academia Española: “*libre y exento de todo peligro, daño o riesgo*”. El término tiene evidentes raíces latinas, deriva de *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se*, sin y *cura*, cuidado o preocupación. Expresa, por tanto, una ausencia de temor o de preocupación. De esa misma idea participa la definición dada por un jurista francés: “La *sécurité* est un état stable, dans lequel la protection des personnes et des biens est assurée, les respects des engagements et des droits acquis garanti”. Vid. TOUCOZ, J.: “Mondalisation et Sécurité Économique Internationale (Quelques remarques juridiques et institutionnelles)”, *RGDIP*, 3, 1998, p. 626.

³⁹⁶ Vid. EUROPEO: “La condizione pacifica delle Nazioni Unite”, *La CI*, XVII, n. 4, 1962, p. 585.

seguridad habrá de construirse a partir de planteamientos objetivos, racionalistas, en los que el derecho impere sobre la mera fuerza, aunque la seguridad nunca podrá dejar de estar vinculada a un esencial componente psicológico³⁹⁷. En cualquier caso, la seguridad se tornará en inseguridad si se fundamenta exclusivamente en planteamientos relativistas o subjetivistas que no coinciden necesariamente con la seguridad de todos, ya se trate de individuos, pueblos o Estados³⁹⁸. Dicho enfoque de la seguridad es más propio de los nacionalismos agresivos y expansionistas: los que a partir de una rabiosa autoafirmación de la soberanía estatal rechazan valores universales abstractos y no atienden a requerimientos de la razón. En tales supuestos, la idea de seguridad suele reducirse al ámbito defensivo o militar³⁹⁹. Por el contrario, la seguridad en el mundo de nuestros días guarda relación con otros factores que trascienden lo puramente militar. La seguridad no debe ser sólo “negativa”, no puede descansar únicamente en el principio de la abstención del uso o la amenaza de la fuerza, norma básica del Derecho Internacional Contemporáneo⁴⁰⁰. Actualmente la seguridad tiene que verse afianzada por el principio

³⁹⁷ Sobre este particular, destacaremos que G. Tenekides hizo referencia a los aspectos psicológicos de la seguridad para resaltar que ésta puede derivar en una tendencia a la agresividad por medio de la autoafirmación del yo individual o colectivo, algo que podría ser perfectamente calificado de *libido dominandi*. Vid. TENEKIDES, G.: “Souveraineté et hégémonie. Sécurité égalitaire et sécurité collective”, *Revue Belge de Droit International*, X, 1, 1974, p. 8.

³⁹⁸ La práctica habitual de algunos Estados, de las grandes Potencias, ha sido tradicionalmente articular una seguridad exclusivamente en función de sus propios intereses. En este caso, la seguridad es divisible, pues hay un Estado que tiene en cuenta únicamente sus inquietudes específicas en materia de seguridad. Esto supone a la vez una posición de fuerza o de dominio sobre los otros Estados, es decir la antítesis de una seguridad basada en la cooperación. De ahí que entre los rasgos distintivos de esta concepción de la seguridad, figure el que los Estados “no reforzarán su seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados” (Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad, 3).

³⁹⁹ A este respecto, traeremos a colación un ejemplo del período de entreguerras: la Conferencia Permanente en torno a la seguridad colectiva (1936), organizada en París por el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual, creado por el Gobierno francés y que podría ser considerado como un antecedente de la UNESCO. Aquel foro fue probablemente una de las primeras ocasiones en que se expusieron públicamente concepciones diversas sobre la seguridad. Las disertaciones de aquella Conferencia se refieren casi exclusivamente a la seguridad de los Estados y se podría afirmar que en ellas la seguridad prácticamente equivale a la ausencia de amenazas para ejercer la soberanía estatal. Para uno de los participantes en aquella Conferencia, G. Niemeyer, la seguridad se identificaba con un estado subjetivo de tranquilidad, con una ausencia de temores en relación con las expectativas humanas, algo que parece enlazar con la tradicional idea de paz entendida sobre todo como quietud y sosiego. El autor enumeraba una serie de hechos derivados de la experiencia y que son indicadores de una ausencia de seguridad: “menace constante de la propriété et de la maison par toutes sortes d’attentats, juridiction arbitraire, venalité des juges et des employés, désordre et dangers dans la circulation, oscillation dans le cours des monnaies, crises économiques, incertitude de l’existence provenant de l’excès de population (concurrence, chômage), fréquence des épidémies, révoltes et guerres civiles, conflits et guerres avec des Etats étrangers”. Se puede observar en estos planteamientos una concepción amplia de la seguridad, en cierto modo asimilable a lo que hoy se conoce como seguridad global o integral. Vid. NIEMEYER, G.: “La nature de la sécurité collective”, en *La Sécurité Collective*, Conférence Permanente des Hautes Etudes Internationales, BOURQUIN, M. (dir.), Institut International de Coopération Intellectuelle, París, 1936, pp. 146-147.

⁴⁰⁰ P. Harmel, Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, insistía en 1971, en los prolegómenos de la convocatoria de la CSCE, en que la seguridad no puede tener como único fundamento el principio de la abstención del uso o la amenaza de la fuerza, pues se daría la impresión de que otras obligaciones no menos importantes tendrían menos valor. De ahí que reafirmara otros principios con incidencia en la

dinámico de la cooperación. De ahí que la seguridad en el mundo de hoy esté directamente vinculada al desarrollo y la paz⁴⁰¹.

La seguridad ha sido contemplada tradicionalmente desde su doble dimensión interna y externa. En su dimensión interna, la seguridad se ha asociado al término de “orden público”. Se trata de la seguridad pública que engloba la defensa de las instituciones y el mantenimiento del orden público y de la tranquilidad ciudadana. De un modo similar, la dimensión exterior de la seguridad ha guardado tradicionalmente relación con el papel de los ejércitos y la función de defensa militar del territorio sobre el que el Estado ejerce su soberanía. No cabe duda de que la dimensión interior y exterior de la seguridad, la función de protección de los individuos, pueblos y Estados es un valor situado en las cotas más altas del ordenamiento jurídico⁴⁰², sin embargo, los hechos

seguridad a partir de la necesidad “d’élargir l’engagement solennel de vivre en bonne harmonie, en réaffirmant l’ensemble des règles de base de la vie en sécurité des nations: respect de la souveraineté, respect de l’intégrité territoriale, non-ingérence dans les affaires intérieures, renonciation à la force, respect des engagements internationaux”. Vid. HARMEL, P.: “A la recherche de nouvelles formes de sécurité européenne”, *loc. cit.*, pp. 113-224.

⁴⁰¹ En esta orientación van algunas de las conclusiones de un simposium internacional organizado por la UNESCO en el marco de su proyecto “Hacia una cultura de paz”: “La sécurité est avant tout liée au respect du droit international et à la signature de conventions qui insèrent chaque nation dans la communauté des nations. Elle participe d’une culture du développement. Elle va de pair avec un effort continu pour progresser vers une culture de la paix, ou du moins vers une façon équilibrée de combiner les forces militaires et les capacités civiles en vue d’une résolution à long terme des conflits. La paix est une action, non un état”. Vid. *Des insécurités partielles à la sécurité globale*, Actes, Maison de l’UNESCO, 12-14 juin 1996, París, 1997, p. 143.

En la concepción de la UNESCO, la paz es un valor universal cuya dimensión universal debe ser reconocida también universalmente. De este modo, la organización internacional se sitúa con quienes defienden la existencia de una tercera generación de derechos humanos, posterior a las integradas por los derechos políticos, civiles, sociales y económicos. Entre estos derechos ocupa un lugar destacado el derecho a la paz, calificado por D. Uribe Vargas de “derecho síntesis”, sin el cual el resto de las prerrogativas individuales carecen de la posibilidad de realizarse. Vid. URIBE VARGAS, D.: “Fundamentos del Derecho Humano a la Paz”, en *Diálogo*, publicación de la Oficina de Información de la UNESCO para América Latina y el Caribe, n. 21, julio de 1997, pp. 13-14.

Por su parte, V. Abellán Honrubia coloca el fundamento jurídico de la formulación de nuevos derechos humanos como el derecho a la paz en el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (“toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”). Vid. ABELLAN HONRUBIA, V.: “Comentario al artículo 28”, en *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, 1998, p. 445. Una idea compartida asimismo por uno de los grandes defensores del derecho humano a la paz: el uruguayo H. Gros, para el que la paz ha de ser contemplada en sentido positivo, como la existencia de un orden justo. Vid. GROS ESPIELL, H.: “Les droits à vocation communautaire: introduction”, en *Droit International-Bilan et Perspectives*, vol. 2, París, 1991, p. 1245.

⁴⁰² Sin ir más lejos, la Constitución española aborda en sus artículos 8 y 104 las funciones de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Son éstas las tradicionales atribuidas a estos colectivos (garantía de la soberanía e independencia de España, defensa de su integridad territorial y garantía de la seguridad ciudadana), pero también desde el momento en que España se ha constituido en Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1), esas funciones se ven ampliadas, en el caso de las fuerzas armadas, a la defensa del “ordenamiento constitucional” (art. 8.1), y en el caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,

demuestran que la seguridad no está sólo sometida a amenazas externas, pues, tanto en su doble vertiente individual y colectiva, la seguridad se puede ver negada por la actuación de quien debería ser su más firme valedor, cuando los intereses de un determinado Estado llegan a primar sobre los derechos y libertades del individuo o sobre los derechos de los otros Estados soberanos. Como es sabido, en estos casos, el Estado se parapeta en su soberanía y con frecuencia llega a asimilar la excepción de la jurisdicción interna, recogida en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas con el principio de no intervención en sus asuntos internos⁴⁰³. Sin embargo, este principio, que corresponde al sexto de los enunciados en el Decálogo de Helsinki, debe entenderse una defensa de la igualdad soberana de los Estados, pues, como bien afirma F. Mariño Menéndez, dicho principio prohíbe “cualquier acto de coerción militar, política, económica o de otro tipo, encaminado a subordinar a su propio interés el ejercicio por parte de otro Estado participante de los derechos inherentes a su soberanía y a obtener así ventajas de cualquier clase”⁴⁰⁴. Este es tan sólo un ejemplo de cómo los principios del Acta Final de Helsinki suponen un rechazo de cualquier enfoque subjetivista o relativista de la seguridad. Antes bien, como afirma P. Pucci di Benisichi, la seguridad se obtiene en proporción directa a una correcta simetría en el cumplimiento de todos y cada uno de los principios del Decálogo de Helsinki que rigen las relaciones entre los Estados participantes en la OSCE⁴⁰⁵. Una afirmación que puede hacerse extensiva a los principios y compromisos de los documentos posteriores de la CSCE/OSCE. Un ejemplo, entre otros: el apartado III de la Declaración Ministerial de Oslo señala que el respeto de los principios y la aplicación de los compromisos de la OSCE son aspectos fundamentales para la seguridad. De ahí que todo este extenso *Corpus* de Derecho internacional consuetudinario esté relacionado en última instancia con la seguridad de los Estados, los pueblos y los individuos. Es un Derecho *para* la seguridad, pero, ¿cabría afirmar, a partir de la existencia de este conjunto normativo, que la OSCE preconiza la existencia de un derecho *a* la seguridad?

a la protección del “libre ejercicio de los derechos y libertades” (art. 104.1).

⁴⁰³ Esta era, por ejemplo, la posición de la Unión Soviética. Vid. OUCHAKOV, N.A.: “La compétence interne des États et la non-intervention dans le droit international”, *RCADI*, 1974, I, n. 141, p. 37. Se trataba de una posición marcada por *a priori* ideológicos y a la que años atrás se refirió SCHWARZENBERGER, G.: “Sovereignty: ideology and reality”, *The Yearbook of World Affairs*, 1950, vol. 4, p. 21. Este internacionalista resaltó la paradoja de que la Unión Soviética, profundamente convencida del hito renovador y de la superioridad moral y cultural de su sistema, se aferrara al nada original principio de la soberanía estatal.

⁴⁰⁴ Vid. MARIÑO MENENDEZ, F.: “Seguridad y Cooperación: el Acta Final de Helsinki”, *RIE*, n. 2, 1975, p. 545.

⁴⁰⁵ Vid. PUCCI DI BENISICHI, P.: “I problemi della sicurezza: La Conferenza di Stoccolma”, en *Verso l'Europa del 2000. Il processo CSCE da Helsinki a Vienna*, TORNETTA, V. (dir.), Bari, 1989, pp. 171-172.

Nuestra respuesta es decididamente afirmativa aunque otra cosa muy distinta sería la efectividad del ejercicio de este supuesto derecho. Téngase en cuenta que nos movemos en el ámbito de la seguridad por la cooperación que para muchos analistas pertenece a la categoría de una *soft security*, muy diferente, y no siempre lo suficientemente valorada, a la *hard security* que mira sobre todo a las agresiones externas. En el catálogo de los principios y compromisos de la OSCE, sí vamos a encontrar una idea de la seguridad entendida como un derecho. De forma explícita se señala al principio del párrafo II, 8 de la Carta sobre la Seguridad Europea, adoptada en la Cumbre de Estambul en 1999: “Todo Estado participante goza de igual derecho a la seguridad”. Pero, si consideramos que la OSCE tiene una concepción global de la seguridad, no cabrá circunscribir exclusivamente este enunciado a formar parte de acuerdos de seguridad y tratados de alianza o a optar por la neutralidad, aspectos éstos recogidos en su momento por el Principio I del Acta Final de Helsinki (Igualdad soberana de los estados, respeto de los derechos inherentes a la soberanía) en el que no se hacía ninguna referencia expresa a un derecho a la seguridad de los Estados participantes en la CSCE. La situación internacional de 1975 hacía inviable una redacción en tales términos. El hecho de que el citado párrafo 8 hable de un derecho por igual de los Estados a la seguridad sólo puede entenderse desde la perspectiva de que los Estados participantes en la OSCE suscriben unos “valores, compromisos y normas de comportamiento compartidos” (Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el Siglo XXI, 6). En consecuencia, el respeto a los principios y la aplicación de los compromisos de la OSCE guarda una íntima relación con la seguridad general: es un derecho de los Estados participantes, pues, en expresión del párrafo 1 del Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad, “constituye una cuestión de interés directo y legítimo para todos ellos”. Pero estamos también ante un derecho de los individuos y de los pueblos, según se desprende del párrafo 7 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki: “Reafirmamos la validez de los principios rectores y de los valores comunes contenidos en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París, expresión de las responsabilidades de los Estados entre sí y de los gobiernos hacia sus pueblos (...) Subrayamos los *derechos democráticos* de los ciudadanos a exigir de sus gobiernos el respeto de esos valores y normas”⁴⁰⁶. Es una expresión más de la concepción humanista de la seguridad defendida por la OSCE que relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos y libertades fundamentales (Declaración de la Cumbre de Helsinki, 21). Dicho respeto sólo es concebible en un sistema político democrático y, por tanto, la concepción de la seguridad en la OSCE apunta necesariamente a la homogeneidad de sistemas políticos en los Estados participantes: “Nos comprometemos a edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno de nuestras naciones” (Carta de París para una Nueva Europa, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho). Se puede hablar, en consecuencia, de una estrecha relación entre la seguridad y esa tríada de valores integrada por los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Al ser dichos valores la expresión de unos ideales de justicia, cabe afirmar que la seguridad no puede construirse al margen de la justicia, una idea presente, por ejemplo, tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en el Acta Final de

⁴⁰⁶ En idéntico sentido, el párrafo 5 de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global para Europa en el Siglo XXI, señala: “Reconocemos que, dentro de la OSCE, los Estados son responsables del cumplimiento de los compromisos de la OSCE ante sus ciudadanos y ante los demás Estados”. Lo reitera también, por su parte, la Carta sobre la Seguridad Europea II, 7.

Helsinki.⁴⁰⁷ Una idea que tiene su antecedente inmediato, como bien señala M. Bedjaoui, en la consideración de que la instauración de la paz social en cada país es una condición necesaria de la paz universal.⁴⁰⁸

- B)** De todo lo anterior se desprende que la concepción de la seguridad de la OSCE estará también estrechamente asociada a lo que constituye el derecho primario, sagrado e inviolable del ser humano: la libertad. La libertad y la seguridad no pueden disociarse. Los pueblos y los individuos que aspiran a la seguridad aspiran también a la libertad.⁴⁰⁹ Por tanto, no es casualidad que los términos “libertad” y “seguridad” aparezcan asociados históricamente en numerosos textos legales, comenzando por la época de las revoluciones liberales⁴¹⁰, y

⁴⁰⁷ En este sentido, el art. 1.1 de la Carta cita como uno de los Propósitos de las Naciones Unidas, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con tal fin, al referirse al ajuste o arreglo de controversias por medios pacíficos, se especifica que habrá de ser “de conformidad con los principios de la *justicia* y del derecho internacional”. Por su parte, el preámbulo del Decálogo de Helsinki reafirma la dedicación de los Estados participantes a la paz, la seguridad y la *justicia*, así como el pleno y apoyo activo a las Naciones Unidas y al realce de su función y efectividad para el fortalecimiento de la paz, la seguridad y la *justicia* internacionales”. Será, sin embargo, finalizada la guerra fría, cuando en los documentos de la OSCE aparezcan referencias más explícitas a la justicia social. Así, en el párrafo 3 de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global para Europa en el Siglo XXI, se señala que la seguridad cooperativa, propia de la OSCE, se basa, entre otros aspectos, en la justicia social. La relación entre la justicia social y la seguridad se encuentra asimismo en el párrafo 12 de la citada Declaración: “Nuestro objetivo consiste en transformar nuestra búsqueda de una seguridad mayor en un esfuerzo mutuo encaminado a colmar las aspiraciones y mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos”.

⁴⁰⁸ Vid. BEDJAOUI, M.: “Quelques considérations sur les perspectives de paix et de développement à l’aube de l’an 2000”, en *Héctor Gros Espiell, Liber amicorum*, Bruselas, 1997, vol. I, p. 98. Dicha idea está en el origen, por ejemplo, de la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, cuyos propósitos aparecen formulados en la parte XIII del Tratado de Versalles (28 de junio de 1919), y en donde las Altas Partes proclamaban su convicción de que la paz universal sólo puede basarse en la justicia social, y afirmaban que la injusticia social que prevalece en una gran cantidad de países pone en peligro la paz.

⁴⁰⁹ El nexo entre la libertad y la seguridad está presente desde los orígenes de la CSCE. Señalemos, por ejemplo, las consideraciones del representante francés, M. Jobert, en la apertura de la primera fase de la Conferencia de Helsinki, y que aquí se presentan en la versión inglesa: “*Security* is the great dream of the weak and the oppressed –for individuals as for nations. It is also the *freedom* of thought of speech and of action, *freedom* to take one’s own decisions without pressure or threat and *security* is always the respect of the *security* of others”. Vid. Doc. CSCE/I/PV.3, p. 76, 4 de julio de 1973.

⁴¹⁰ A título de ejemplo, citaremos dos de gran significado histórico: La Declaración de los derechos del pueblo de Virginia (12 de junio de 1776), que cita entre los derechos esenciales, naturales e inalienables los de gozar de la vida y de la *libertad*, juntamente con los medios de buscar y obtener la felicidad y la *seguridad*; y la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (26 de agosto de 1789), en cuyo artículo 2. A este respecto, hay que destacar la influencia de la Revolución Francesa sobre el Derecho Internacional y que fuera objeto de un destacado estudio de B. Mirkine- Guetzévich. En dicho estudio aparece una referencia al proyecto de decreto de Volney, presentado a la Asamblea Constituyente el 18 de mayo de 1790. Del artículo 4 de dicho proyecto se desprende implícitamente el derecho de los Estados a la libertad y a la seguridad así como el principio de indivisibilidad de la seguridad, pues “l’invasion d’un Etat par un autre Etat tend à menacer la liberté et la sûreté de tous”. Vid. MIRKINE-GUETZEVICH, B.:

también, por supuesto, en el Derecho Internacional Contemporáneo. En el ámbito universal, destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.3)⁴¹¹ y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (art. 9.1)⁴¹²; y en el ámbito regional, podemos citar el Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. 5.1)⁴¹³, la Carta africana de los derechos del hombre y de los pueblos (art.6)⁴¹⁴ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art.6)⁴¹⁵. Si bien los redactores de estos textos parecen referirse a la noción tradicional de seguridad individual, hay que coincidir con J.M. Becet en que la seguridad individual no es más que un aspecto del deseo general de seguridad⁴¹⁶.

C) B) La paz y la seguridad: dos términos indisociables

Tras haber relacionado la seguridad con la justicia y la libertad, es obligado hacerlo también con la paz⁴¹⁷. Una seguridad basada en la cooperación, como es la

“L’influence de la Révolution Française sur le développement du Droit International dans l’Europe Orientale”, *RCADI*, 1928, II, p. 309.

⁴¹¹ “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

⁴¹² “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

⁴¹³ “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad”.

⁴¹⁴ “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad de su persona”.

⁴¹⁵ “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

⁴¹⁶ Vid. BECET, J.M.: “Seguridad y Paz: doctrina de una defensa no agresiva”, en *Diálogo...*, *loc. cit.*, p. 18.

⁴¹⁷ Esta relación ha sido puesta de relieve porque quienes defienden la existencia de un derecho humano a la paz. Este es, por ejemplo, el caso de un anteproyecto francés para un tercer Pacto Internacional relativo a los derechos de la solidaridad que distingue entre una dimensión interna y externa de la seguridad. En concreto, en el artículo 2 se afirma que el derecho a la paz comporta para todo hombre, sin discriminación alguna: “le droit à la paix civile qui comprend le droit à la sûreté et à la sécurité et le droit d’être protégé contre tout acte de violence et de terrorisme” (vii); “le droit à la sécurité et, par conséquent, à ce que l’Etat dont le titulaire du droit à la paix est ressortissant, puisse s’engager dans un système de sécurité collective conforme à la Charte des Nations Unies et puisse bénéficier d’une aide internationale en cas d’agression” (x). Cit. por VASAK, K.: “Revisiter la Troisième génération des droits de l’homme avant

defendida por la OSCE, tiene que aspirar necesariamente a la paz. A este respecto, en el preámbulo del Acta Final de Helsinki (Cuestiones relativas a la seguridad en Europa), se afirma que uno de los objetivos de los Estados participantes es “lograr condiciones en las que sus pueblos puedan vivir en una *paz* auténtica y duradera, libres de toda amenaza o atentado a su *seguridad*”. Así pues, en la concepción de la seguridad de la OSCE, la paz y la seguridad van siempre unidas y, en consecuencia, la seguridad sería una condición inexcusable para que los pueblos puedan vivir en paz. No es casualidad que al inicio de la Carta sobre la Seguridad Europea (I,1) se haga referencia a la paz, en alusión a “un área de la OSCE libre, democrática y mejor integrada, en la que los Estados participantes estén en *paz* unos con otros y en la que las personas y las comunidades vivan en *paz*, prosperidad y *seguridad*”.

Pero la seguridad de los Estados y la seguridad de los pueblos no siempre han coincidido históricamente: en el Derecho Internacional clásico, los Estados consideraban el *ius ad bellum* como una de sus prerrogativas esenciales e imponían la paz de los vencedores en sus enfrentamientos con otros Estados. La seguridad, por tanto, era la de los Estados: los conquistadores siempre han justificado sus conquistas con apelaciones a la seguridad. Desgraciadamente esa obsesión por la seguridad puede llevar a los Estados a actuar en contra de sus propios pueblos: la ausencia de un Estado de Derecho puede dar lugar a toda clase de atrocidades en nombre de una supuesta “seguridad nacional” o “seguridad interior”. Una situación repetida en numerosas ocasiones y a la que hace referencia implícita el párrafo 37 del Código de Conducta de la OSCE sobre Aspectos Político-Militares de la Seguridad: “Los Estados participantes no utilizarán las fuerzas armadas para restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles de las personas, consideradas individualmente o como representantes de grupos, ni para despojarlas de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica”. La paz no existirá nunca en el interior de los Estados que lleven a cabo estas odiosas prácticas aunque pueda existir la paz formal de los tratados en el ámbito externo. Sobre la búsqueda de la seguridad a expensas de otros, ya se manifestó en 1934 el gran internacionalista belga M. Bourquin, al abordar el problema de la seguridad internacional. Para él la seguridad no podía sustentarse exclusivamente en la tradicional política de alianzas y en una carrera de armamentos en busca de una supremacía de por sí precaria: la búsqueda de la seguridad, dada la capacidad destructiva de los armamentos modernos, debería encaminarse hacia la abolición de la guerra.⁴¹⁸ En definitiva, toda seguridad a expensas de otros, toda seguridad sin paz choca radicalmente contra cualquier idea de justicia o de orden internacional justo, y, en buena consecuencia lógica, esto se traducirá en conflicto y en ausencia de cooperación entre los Estados. Por el contrario, de la Carta de las Naciones Unidas se desprende la obligación de los Estados de cooperar entre sí (arts. 1.3 y 56): una cooperación que, en palabras de la conocida Resolución 2625 (XXV), es “para mantener la paz y la seguridad internacionales”. Cabe añadir finalmente que una paz sin seguridad ha

leur codification”, en *Héctor Gros Espiell Amicorum Libri...*, op. cit. p. 1674.

⁴¹⁸ “Avant tout, la sécurité se dresse contre la guerre elle-même. Elle est une défense de la paix. Et quant on voit à quel point la complexité de la vie internationale a dévalorisé la notion de “victoire”, on est même en droit de se demander si elle peut être autre chose”. Vid. BOURQUIN, M.: “Le problème de la sécurité internationale”, *RCADI*, 1934, III, p. 473.

sido siempre una paz precaria y ajena a la idea de justicia, una mera ausencia de guerra que tarde o temprano ha desembocado en conflictos armados a modo de mecánica consecuencia de la aplicación del aforismo clásico *si vis pacem para bellum*. Este principio tradicional de búsqueda de la seguridad genera siempre más inseguridad y, por supuesto, no trae una paz que sea consecuencia de la justicia.

Por lo demás, estas consideraciones en torno a la estrecha relación existente entre la paz y la seguridad, se adecúan perfectamente al concepto de seguridad *lato sensu* que tiene la OSCE. Sin ir más lejos, en el Prámbulo del Decálogo del Acta Final de Helsinki, los Estados participantes reafirman “su dedicación a la *paz*, la *seguridad*, la *justicia* y al constante desarrollo de relaciones amistosas y de *cooperación*”. En consecuencia, la paz y la seguridad en las relaciones entre los Estados europeos precisan inexcusablemente tanto de criterios de justicia como de procedimientos de cooperación⁴¹⁹. De todo lo anterior se desprende, siguiendo también a C. Barcia Trelles, que la seguridad está lejos de ser un fin en sí mismo. La seguridad no es algo que se pueda imponer; y para que ésta impere, debe ser antecedida por medidas tendentes al logro del imperio del Derecho en el ámbito internacional⁴²⁰. No se puede, por tanto, reducir la seguridad a la capacidad de disuadir a otros de un acto de agresión, porque el resultado es la “paz armada” en la que la aparente ausencia de guerra es también la ausencia de una auténtica paz.

C) La vinculación de la paz y la seguridad en la Carta de las Naciones Unidas

Si como afirmara el jurista yugoslavo D.Nincic, el Decálogo de Helsinki se proponía extender el Derecho de las Naciones Unidas a Europa⁴²¹, no cabe duda que la

⁴¹⁹ A este respecto son interesantes unas observaciones del Ministro español de Asuntos Exteriores, F. Fernández Ordoñez, en una conferencia titulada “Hacia una nueva concepción del Mediterráneo”, pronunciada en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (15-7-1991): “Cabe enlazar aquí con las conocidas tesis de John Galtung y el Instituto por la Paz de Estocolmo, cuando declara que si bien la paz puede ser definida simplemente desde un punto de vista negativo, en su concepción, la paz puede nacer de la ausencia de violencia pero sólo se afirma con el establecimiento de relaciones positivas de cooperación que favorezcan la eclosión de un mundo más justo, del que está ausente toda violencia estructural”. Vid. *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1991, OID, MAE, p. 273.

⁴²⁰ Vid. BARCIA TRELLES, C.: *El Pacto del Atlántico*, Madrid, 1950, p. 14. Una afirmación ésta que en el mundo de nuestros días encuentra eco, por ejemplo, en la intervención de un alto representante de un estamento militar en la tribuna de la UNESCO: “La sécurité consiste d’abord en une adhésion sincère et effective au droit international et, plus généralement, à l’Etat de droit (...). L’idée de fonder la sécurité sur le fait d’imposer la sécurité et les démonstrations de force est révolue. Nous considérons tous qu’il n’y a pas de sécurité durable et réelle en dehors du respect des règles que la communauté internationale s’est librement données”. Vid. Discours de clôture par le général d’armée aérienne Bernard Norain, Directeur de l’Institut des hautes études de défense nationale, en *Des insécurités partielles à la sécurité globale...*, *op. cit.*, p. 177.

⁴²¹ Vid. NINCIC, D.: “Les implications de la Déclaration d’Helsinki”, *loc. cit.*, p. 94. Una idea asimismo presente en la declaración de W. Scheel, representante de la República Federal Alemana, en la apertura de la Conferencia de Helsinki (1973): “We must also have a sober view of the attempt to formulate principles for the conduct of relations between States. We should not try to fool our peoples in believing that we are building a new structure for a European law of nations. The rules were embodied 28 years ago in the United Nations Charter. Now our aim is to ensure that they will at long last be respected in Europe (...) Our ambition should be to ensure that the participating States are models in their strict observance of the rules of conduct. On the other hand we should forget any ambition to create new

vinculación establecida en dicho Decálogo sobre la paz y la seguridad es hija directa de la que se establece en la Carta de las Naciones Unidas. De hecho, en el preámbulo del Pacto de la Sociedad de Naciones ya existía una mención al mantenimiento de la paz y la seguridad⁴²² que, por otra parte, es uno de los propósitos esenciales de la Organización de las Naciones Unidas (art.1.1 de la Carta), y aparece profusamente citado en el texto constitutivo de la organización mundial⁴²³. Tal y como señala R. Wolfrum, el término *seguridad internacional* no aparece nunca en solitario en la Carta, pues va siempre acompañado del término *paz* y, en cambio, las expresiones *paz* o *paz universal* sí que pueden aparecer en solitario⁴²⁴. El mismo autor señala la existencia en la Carta de una definición “negativa” de paz: la que aparece implícita en el artículo 2.4, referente a la ausencia del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado⁴²⁵. Ni que decir tiene que concebir la paz como una mera ausencia de guerra no responde en absoluto a la filosofía inspiradora de la Carta

regional rules of law of our own". Vid. CSCE//PV.3, p. 26.

⁴²² No es, sin embargo, la primera vez en que en un documento de alcance internacional aparecen conjuntamente estos términos. Así lo señaló C. Barcia Trelles al referirse a la célebre Declaración del presidente norteamericano J. Monroe (1823) que daría origen a la Doctrina del mismo nombre. Allí aparece la expresión: “as dangerous to *our peace and safety*”. Vid. BARCIA TRELLES, C., *El Pacto del Atlántico*, op. cit., p. 131. Recordemos que el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones se refirió asimismo a la Doctrina Monroe como ejemplo de “inteligencias regionales que aseguran el mantenimiento de la paz”. Sin entrar en otras consideraciones, se nos ocurre que la práctica de mencionar conjuntamente los términos “paz” y “seguridad”, quizás guarde relación con connotaciones religioso-culturales, compartidas no sólo por el presidente Monroe sino sobre también por el presidente Woodrow Wilson, inspirador de la Sociedad de Naciones. En un contexto anglosajón y protestante, las referencias bíblicas están siempre latentes, y en el Antiguo Testamento hay pasajes tan significativos como éste: “El fruto de la justicia será la *paz*, el fruto de la equidad, una *seguridad* perpetua” (Is 32, 17). No cabe duda de que el luterano Kant, educado en la escuela protestante del pietismo, también compartía esta creencia. No era en él una mera aspiración piadosa sino un intento de fundar la paz desde perspectivas racionales. Anteriormente Grocio ha recibido una densa cultura bíblica que está presente en su obra. M. Boegner resalta el recurso habitual de Grocio al Antiguo Testamento para dar a sus argumentos un valor decisivo. Vid. BOEGNER, M.: “L’influence de la Réforme sur le développement du droit international”, *RCADI*, 1925, (I), pp. 297-98. Añadamos que en el siglo XVI Francisco de Vitoria que, lógicamente también bebió en fuentes bíblicas, decía que el único fin legítimo de la guerra es, en general, la “*pax et securitas reipublicae*”, *De Indis, sive de iure belli Hispanorum in barbaros*, I, 3, 10-14.

⁴²³ Además de en el preámbulo, aparece en los artículos 1.1, 2.3, 2.6, 11.1, 11.2, 11.3, 12.2, 15.1, 18.2, 23.1, 24.1, 26, 33.1, 34, 37.2, 39, 42, 43.1, 47.1, 48.1, 51, 52.1, 54, 73 c), 76 a), 84, 99 y 106.

⁴²⁴ Vid. WOLFRUM, R. “Chapter I. Purposes and Principles”, *The Charter of the United Nations. A Commentary*. (B. SIMMA, ed.), Oxford, 1995, p. 50.

⁴²⁵ Vid. WOLFRUM, R. *ibid.* Sobre la paz en sentido “negativo”, vid. asimismo el comentario de A. RANDELZHOFFER al artículo 2. 4 de la Carta en op. cit. , pp. 106-128.

de una organización que, a tenor de su preámbulo, nació “para preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. De ahí que la acción coyuntural de pacificación internacional (art. 1.1) haya de verse necesariamente completada con una acción de tipo preventivo que pasa por los propósitos del fomento de las relaciones amistosas entre las naciones y de la cooperación internacional (art. 1.2 y art. 1.3). Esta acción de tipo preventivo pretende, ante todo, generar seguridad, y una seguridad así entendida encierra dentro de sí referencias a la paz en sentido “positivo”. Por otra parte, esta noción de seguridad será una *conditio sine qua non* para construir una paz merecedora de tal nombre. Recordemos que hace dos siglos ese precursor de las organizaciones de ámbito universal que fue I. Kant, se refería a la paz en sentido “positivo” en su conocido *Ensayo sobre la paz perpetua*: “La paz es algo que debe ser ‘instaurado’; pues abstenerse de romper las hostilidades no basta para asegurar la paz”⁴²⁶. En consecuencia, las tesis del filósofo de Köenisberg apuntan también en este caso a la adopción de imperativos de carácter ético en las relaciones internacionales que actúen de factor preventivo en el mantenimiento de la paz y la seguridad. De hecho, los propósitos y *principios* de la Carta de las Naciones Unidas (arts. 1 y 2) responden –en sentido amplio– al objetivo fundamental del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

D) La educación y la cultura: una contribución a una seguridad de corte humanista

La paz y la seguridad no se defienden tan sólo por medio de mecanismos de respuesta a situaciones de crisis o emergencia. Antes bien, han de ser *construidas* o *instauradas*. No es ésta una tarea exclusiva de los Estados, pues la paz –y asimismo la seguridad– no puede estar “fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos”, según puede leerse en el preámbulo de la Constitución de la UNESCO. Un preámbulo en el que se contiene el propósito de desarrollar una acción de carácter preventivo, a tenor de la afirmación de que “puesto que las guerras nacen en las mentes de los hombres, es en las mentes de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz”⁴²⁷. La paz y la seguridad, así entendidas, ponen en un plano destacado a los seres humanos, pues ellos son, en definitiva, los protagonistas o las víctimas del quebrantamiento de la paz y la seguridad. Recordemos asimismo las acertadas observaciones de otro gran internacionalista de la primera mitad del siglo XX: el griego N. Politis. Este, sin dejar de reconocer la contribución de los procesos de integración y cooperación económica a la paz y la seguridad internacionales, no dejó de señalar que el interés económico no asegura por sí mismo la paz, habida cuenta de que muchos conflictos no nacen de lo racional sino del sentimiento y, en consecuencia, abogó por una educación

⁴²⁶ Vid. KANT, I.: *La paz perpetua*, op. cit..., p. 221.

⁴²⁷ Aunque en una obra de obligada referencia sobre la UNESCO, D. Mylonas calificaba al preámbulo de la constitución de la organización de ser terriblemente idealista, pues no tendría en cuenta los factores múltiples y complejos que llevan a los Estados a lanzar a unos pueblos contra otros, este mismo autor aboga por una educación crítica que supere los condicionamientos deliberados o involutivos de sistemas políticos, sociales y económicos. Vid. MYLONAS, D.: *La Genèse de l'UNESCO: La conférence des Ministres alliés de l'éducation 1942-1945*, Bruselas, 1976, pp. 311-312.

para la paz⁴²⁸. Educación y progreso económico y social irían unidos en esta concepción, pero convendrá hacer acopio de prudencia y recordar, por ejemplo, que los nacionalismos agresivos no tienen en cuenta en sus aspiraciones los factores de orden económico y social. La idea de progreso económico y social es una concepción liberal y racionalista; el nacionalismo tiene mucho más que ver con los sentimientos. De ahí que un enfoque exclusivamente racionalista, es decir, teórico, se podría tachar de poco realista⁴²⁹. Con todo, hoy se hace hincapié en que la educación tiene que ser vehículo de transmisión de una concepción dinámica de la paz, una concepción que, en opinión de M. Bedjaoui, debe integrar los factores económicos y sociales⁴³⁰. Entre estos últimos ocupan sin duda un papel destacado los aspectos relacionados con la educación y la cultura.

Ni que decir tiene que el papel de la cultura como factor de prevención de conflictos se ha contemplado con escepticismo por quienes ven una sobredimensión de la identidad cultural en la raíz de los nacionalismos agresivos o simplemente aseguran que los períodos más florecientes de la cultura europea no han sido incompatibles con la existencia de guerras entre los Estados del continente⁴³¹. No obstante, en la nueva concepción de la seguridad preconizada por la OSCE, la cultura también forma parte de la dimensión humana de la seguridad. Se entiende así que los Estados participantes expresaran su profunda convicción de compartir “los valores comunes forjados por la historia y basados, entre otras cosas, en el respeto de la persona, la libertad de conciencia, religión o creencia, la libertad de expresión, el reconocimiento de la importancia de los valores espirituales y

⁴²⁸ “L’ appel à l’intérêt ne doit pas cependant faire oublier l’importance, pour tout progrès, des idées morales. Si les tendances réactionnaires obéissent à calculs matériels, elles sont dominées surtout pour le sentiment qui ne peut être combattu que par d’autres sentiments. La raison n’y suffit pas. Il faut éduquer le caractère en créant des habitudes, susceptibles d’agir en quelque sorte inconsciemment, d’une façon constante et régulière sur la volonté”. Vid. POLITIS, N.: “Les problèmes des limitations de la souveraineté et la théorie de l’abus des droits dans les rapports internationaux”, *RCADI*, I, 1925, p. 114.

⁴²⁹ Hay un ejemplo histórico bien conocido que conviene recordar para considerar que la educación, o mejor dicho la instrucción, no siempre previene a los seres humanos de cometer las mayores atrocidades: en enero de 1942, quince dirigentes nazis se reunieron en Wannsee, en las proximidades de Berlín, para planificar la llamada “solución final” que conllevaba el exterminio sistemático de los judíos. Entre los reunidos, había personas que habían obtenido un doctorado. Vid. ROSEMAN, M: *La villa, el lago, la reunión*, RBA, Barcelona, 2002

⁴³⁰ Vid. BEDJAUI, M.: “Introducción al Derecho de la Paz”, en *Diálogo...*, *loc. cit.*, p. 5. Una afirmación ésta que responde a la filosofía inspiradora de las Naciones Unidas. Según su Secretario General, esta organización, en su labor sobre el terreno, ha empezado a hacer lo que se califica como un planteamiento holístico de la seguridad: “La labor encaminada a reducir la pobreza y el desarrollo y la democratización (incluidas la prestación de asistencia electoral y la educación cívica) ha cobrado un carácter cada vez más global e integrado. Esa labor en su conjunto puede calificarse de consolidación preventiva de la paz, ya que combate las causas básicas de muchos conflictos”. Vid. “Alianza para una comunidad mundial”, *Memoria sobre la labor de la organización 1998*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, par. 28.

⁴³¹ Esta era, por ejemplo, la apreciación de H.J. MORGENTHAU en su conocida obra: *Politics Among Nations*, Nueva York, 1948.

culturales, las obligaciones en virtud del Estado de Derecho, la tolerancia y la apertura al diálogo con otras culturas” (Preámbulo del Documento del Simposio de Cracovia sobre el Patrimonio Cultural de los Estados participantes en la CSCE). Los valores anteriormente citados, propios de la tradición de la cultura occidental, suponen una valiosa contribución a la construcción de la paz y la seguridad en Europa, al constituir una fuerza unificadora de los pueblos del continente frente a ideologías que hacen alarde de una superioridad cultural y que han llenado el siglo XX de las más trágicas experiencias⁴³². La realidad es que toda pretendida superioridad cultural no es más que la expresión externa de los peores sentimientos de inseguridad tanto individuales como colectivos. De ahí que, pese a las evidentes dificultades, valdrá siempre la pena hacer el esfuerzo de construir la paz, y por tanto la seguridad, en las mentes de los individuos. En definitiva, en toda concepción de la seguridad debe haber un lugar para el componente psicológico. Así lo reconocieron también los Estados participantes de la OSCE durante el Consejo Ministerial de Roma: “Preocupados por las causas raíces de la tensión, que proceden de prejuicios históricos, los Ministros piden que se lleven a cabo esfuerzos, entre otras formas mediante la educación, para fomentar la tolerancia y la conciencia de pertenecer a un sistema de valores comunes” (Decisiones de Roma IV, 1).

E) El fomento de la confianza y su relación con la seguridad

Las anteriores referencias a la UNESCO van más allá del hecho de tratarse de un organismo especializado del sistema de las Naciones Unidas y de que, en consecuencia, participe de una concepción en sentido amplio de la paz y la seguridad internacionales⁴³³. Haremos hincapié sobre uno de los elementos que subyacen en su filosofía: el de una dimensión psicológica de la seguridad que guarda cierta analogía con el proceso de la CSCE, tal y como resaltara V.-Y. Gheballi⁴³⁴. En efecto, en el preámbulo de la Constitución de la UNESCO se hace la siguiente consideración: “Que, en el curso de la historia, la incomprensión mutua de los pueblos ha sido motivo de *desconfianza* y recelo entre las naciones, y causa de que sus desacuerdos hayan degenerado en guerra con harta frecuencia”. Al atribuir principalmente el origen de la inseguridad a la desconfianza

⁴³² La necesidad de integrar de modo permanente los factores culturales en la agenda de seguridad y prevención de conflictos de la OSCE, fue puesta de manifiesto en el Seminario “Culture and Conflict Prevention”, organizado conjuntamente en Bergen (Noruega) por la OSCE y el Consejo de Europa. CIO.GAL/55/99, 3 June 1999.

⁴³³ La UNESCO presenta sus actividades en los ámbitos de la educación, la ciencia y la cultura como una contribución a la paz y a la seguridad (art. 1 de la Constitución de la UNESCO). Más concretamente, su visión de la paz, en palabras del preámbulo, apunta a que ésta debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad. Como señala G. P. Biasin, citando un documento de los primeros años de la organización, por solidaridad ha de entenderse una armonía de fines en la que los hombres y mujeres *libres* puedan vivir una vida *segura* y satisfactoria. Es evidente la existencia de una estrecha relación entre la libertad y la seguridad. BIASIN, G.P.: “Etica dell’UNESCO”, *La CI*, vol. XV, n. 2, 1960, p. 322.

⁴³⁴ Vid. GHEBALLI, V.-Y.: *La diplomatie de la détente...*, op. cit., p. 60.

recíproca, los Estados miembros de la UNESCO “resuelven desarrollar e intensificar las relaciones entre sus pueblos para que éstos se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas”. Se tiene que traducir esto, por tanto, en relaciones de cooperación que sirvan para generar confianza, lo que, en definitiva, representa una contribución a la seguridad y la paz internacionales⁴³⁵.

El Acta Final de Helsinki, y en general toda la trayectoria de la CSCE/OSCE, no lo expresa de modo diferente. Así, el preámbulo del Acta se refiere, por ejemplo, a superar la confrontación resultante del carácter de las relaciones pasadas de los Estados participantes, a desarrollar un mejor entendimiento mutuo y a los deseos de buscar “posibilidades para unir los esfuerzos de los Estados con miras a superar la *desconfianza* y aumentar la *confianza*, resolviendo los problemas que los separan y cooperando en el interés de la humanidad”⁴³⁶. Es más: no pueden entenderse los tres “cestos” (el de seguridad, el económico y el humanitario) establecidos en el Acta, sin la presencia del elemento *confianza*. Ni que decir tiene que la confianza no es una mera declaración de buenos deseos. La *fiducia* sólo puede entenderse desde la perspectiva de la *bona fides*. No en vano el principio de la buena fe está contenido en el Principio X del Decálogo (Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho Internacional) en el que, entre otras cosas, se señala que los Estados participantes “tendrán debidamente en cuenta y aplicarán las disposiciones del Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”. Se aplica, en consecuencia, el principio de la buena fe a disposiciones políticamente vinculantes o de *soft law* como es el caso del Acta Final. Por lo demás, el principio de la buena fe, en el que se basa la confianza, es uno de los puntales del Derecho Internacional Contemporáneo. Su negación supone la reaparición de concepciones formalistas del Derecho, propias del Derecho Internacional clásico, o por así decirlo, contrarias al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas, en la que no es casualidad que el principio de buena fe aparezca, inmediatamente en segundo lugar, tras el principio de la igualdad soberana de todos los Estados miembros (arts. 2.1 y 2.2). Así pues, tal y como afirma J.A. Carrillo Salcedo, el principio de la buena fe sólo puede ser excluido del Derecho Internacional al costoso precio de destruir éste último como ordenamiento

⁴³⁵ El elemento psicológico de la confianza es intrínseco a la nueva concepción de la seguridad propia de las organizaciones internacionales presentes en el continente europeo. Este sería el caso de la Unión Europea, promotora del proceso de asociación euromediterránea, proceso que tiene su punto de partida en la Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia Euromediterránea (27/28 de noviembre de 1995). En el capítulo de seguridad, las partes estudiarán las medidas de *confianza* y *seguridad* que podrían ser adoptadas para crear un “espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo”, pero no obvian la importancia de la colaboración en los ámbitos social, cultural y humano: “Los participantes reconocen que las tradiciones de cultura y de civilización de todo el Mediterráneo, el diálogo entre estas culturas y los intercambios humanos, científicos y tecnológicos son un factor esencial para el *acercamiento* y la *comprensión* entre sus pueblos y para la mejora de su percepción recíproca”.

⁴³⁶ La confianza aplicada a la seguridad encuentra una de sus mejores síntesis en la expresión ampliamente celebrada que utilizó en la apertura de la Conferencia, U. Kekkonen, Presidente de la República de Finlandia: “Security is not gained for erecting fences, security is gained by opening gates”. Vid. doc. CSCE/I/PV.1, p. 7, 3 de julio de 1973.

jurídico⁴³⁷. Asimismo, según señala V.-Y. Gheballi, el principio de la buena fe es la piedra angular de todo sistema coherente de relaciones internacionales⁴³⁸.

Se puede también afirmar que todo el éxito del proceso de la CSCE ha estado en conexión con la mayor o menor presencia de la confianza en las relaciones entre los Estados participantes. De su importancia da testimonio, por ejemplo, la inserción en el Acta del documento sobre las medidas destinadas a fomentar la *confianza* y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme, que abarcan principalmente la notificación previa de las maniobras militares importantes y el intercambio de observadores, por invitación a maniobras militares. Y una vez más, en el preámbulo de dicho documento, está presente una dimensión psicológica de la seguridad y que se refleja en la necesidad expresada por los Estados participantes de “contribuir a la reducción de los peligros de conflicto armado y de errores de interpretación o cálculo sobre actividades militares que puedan suscitar temores (...)”, o en el reconocimiento de que “el intercambio de observadores, por invitación a maniobras militares, contribuirá a promover los contactos y la *comprensión* mutua”⁴³⁹.

Por lo demás, la confianza informa también a los “cestos” económico y humanitario, como muestran los ejemplos que siguen. Sin ir más lejos, en lo referente a las facilidades y contactos de negocios, “los Estados participantes se muestran conscientes de la importancia de la contribución que el mejoramiento de los contactos de negocios y el consiguiente aumento de la *confianza* en las relaciones de negocios podría significar para el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales”. Ni que decir tiene que el elemento *confianza* adquiere aún mayor relieve en la cooperación en el campo humanitario, y en concreto en el ámbito de los contactos entre personas, dada la consideración por los Estados participantes de que “el fomento de los contactos es un elemento importante para reforzar las relaciones amistosas y la *confianza* entre los pueblos”.

Subrayemos además que el elemento *confianza* está presente también en la nueva CSCE que surge en la Carta de París. No podía ser de otro modo si partimos de que la confianza es consustancial a la seguridad por la cooperación, característica de la

⁴³⁷ Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2ª ed., Madrid, 1976, p. 200.

⁴³⁸ Vid. GHEBALLI, V.-Y.: “L’Acte Final de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe et les Nations Unies”, *loc. cit.*, p. 102.

⁴³⁹ En lo referente a la confianza, citaremos este párrafo de la intervención del Ministro español de Asuntos Exteriores, F. Fernández Ordoñez, el 5 de noviembre de 1986 en la apertura de la Reunión de Viena de la CSCE: “Las medidas de confianza y seguridad adoptadas en Estocolmo pueden servir para construir una Europa más abierta y estable, donde se reduzca las posibilidades de conflicto armado, revalidando en cierta medida, el pensamiento expresado por Salvador de Madariaga: ‘Los pueblos no desconfiamos los unos de los otros porque estamos armados, sino que nos armamos porque desconfiamos’. Llevada hasta sus últimas consecuencias, en la confianza está el fundamento de la seguridad, la distensión, el desarme y la paz”. Vid. *CSCE. Textos Fundamentales...*, p. 334.

CSCE/OSCE⁴⁴⁰. A diferencia del período de la guerra fría, marcado por la coexistencia de sistemas políticos y sociales opuestos, la Carta proclama “la democracia como único sistema de gobierno de nuestras naciones” (Carta de París. Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho), y los Estados se muestran convencidos de que “la consolidación de la democracia y la mejora de la seguridad favorecerán las relaciones entre nosotros” (Carta de París, Seguridad). Así pues, la adhesión a los valores democráticos y a los derechos humanos y libertades fundamentales, que han de traducirse en una progresiva armonización de los sistemas políticos, supone la introducción de un factor de confianza y contribuye de modo decisivo a la determinación de los Estados participantes de ampliar su cooperación. Se parte de la base de que la identidad de sistemas políticos favorece la cooperación y permite superar la etapa anterior de coexistencia pacífica entre sistemas antagónicos. De ahí la consiguiente convicción de estos Estados, expresada en el citado documento: “Esta resolución común y nuestra creciente interdependencia ayudarán a superar la *desconfianza* existente durante decenios, a incrementar la estabilidad y a edificar una Europa unida” (Carta de París, Relaciones Amistosas entre los Estados Participantes).

No obstante, el panorama optimista presentado en la Cumbre de París de la CSCE, quedó ensombrecido en los años posteriores. Así, la Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992), se vio obligada a reconocer: “Por primera vez en decenios nos enfrentamos con guerras en la región de la CSCE” (párrafo 13). El despertar de unos nacionalismos agresivos o la amenaza latente de otros se presentaba así como una de las principales amenazas a la seguridad en Europa. Y pese a los llamamientos a favor de la armonización de sistemas políticos, sociales y económico, la realidad es que las democracias parlamentarias tampoco están exentas de los embates de un nacionalismo que es a la vez antiliberal y antirracionalista. R. Badinter, Presidente de la Corte de Conciliación y Arbitraje de la OSCE, recordó hace algunos años que ese tipo de nacionalismo nos devuelve a una Europa que parecía muy lejana⁽⁴⁴¹⁻⁾. Pese a todo, el factor *confianza* sigue estando presente en la concepción de la seguridad de la OSCE, por ejemplo, en la función de prevención de conflictos, asumida en el Documento de Helsinki 1992⁴⁴². En definitiva, la confianza es un elemento implícito de la concepción de la seguridad de la OSCE. Así lo recoge el párrafo 3 de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común Y Global para Europa en el siglo XXI: “Este enfoque excluye todo intento de dominio e implica la *confianza* mutua y la solución pacífica de controversias”⁴⁴³. Y de forma mucho más

⁴⁴⁰ Recordemos a este respecto que el Principio IX (Cooperación entre los Estados) del Decálogo de Helsinki afirma que los Estados participantes “procurarán, al desarrollar su cooperación como iguales, promover la comprensión y la *confianza* mutuas...”.

⁴⁴¹ Vid. BADINTER, R.: “L'Europe du droit”, *European Journal International Law*, vol. 4, 1993/1, p. 5. Resalta este jurista y político francés que los nacionalismos pueden resucitar las tensiones de la Europa de antaño, que no sería la de 1939 sino la anterior a 1914.

⁴⁴² A este respecto, señalaba la representante de Suecia en la Reunión de Continuidad de Helsinki de marzo de 1992: “On the one hand, a certain degree of confidence is required to establish a rational system for conflict prevention, and, on the other hand a rational system for conflict prevention creates confidence”. Vid. *Opening Statements CSCE Helsinki Meeting 92*, Sweden, p. 5.

⁴⁴³ La relación entre confianza y seguridad vuelve a aparecer en la Carta sobre la Seguridad Europea II, 3, donde se expresa este propósito de los Estados participantes: “Fortaleceremos nuestra capacidad para

explícita, y en relación con la cooperación interestatal, podemos leer en la Carta sobre la Seguridad Europea (II, 3): “Es preciso consolidar la paz y la seguridad mediante un enfoque que combine dos elementos básicos: el fomento de la *confianza* entre las personas que conviven en un mismo Estado y el desarrollo de vínculos de cooperación más estrechos entre los Estados”.

Cabe añadir finalmente que otro de los elementos sustentadores de la confianza entre los Estados participantes es la consideración de la OSCE como una comunidad de valores, tal y como se desprende del título que encabeza el capítulo segundo de las Decisiones de Estocolmo⁴⁴⁴, concepto reafirmado frecuentemente por los más altos funcionarios de la OSCE⁴⁴⁵. Dichos valores constituyen el fundamento de los principios y compromisos asumidos por los Estados participantes en la OSCE⁴⁴⁶. Esta identidad de valores implica una identidad de objetivos que confluyen hacia una finalidad de amplio sentido como es la de la paz y la seguridad en el ámbito geográfico cubierto por la OSCE. En consecuencia, las relaciones mutuas entre los Estados participantes en materia de seguridad habrán de estar basadas en un enfoque de cooperación (Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, 3). Dicho enfoque tan sólo puede concebirse desde una confianza recíproca entre los Estados participantes.

3.2. LOS PRINCIPIOS EN QUE SE BASA LA CONCEPCION DE LA OSCE EN MATERIA DE SEGURIDAD

El Acta Final de Helsinki puso de manifiesto que la concepción en materia de seguridad de la CSCE trascendía los aspectos militares para asumir también los políticos, económicos y humanitarios. Esta vinculación entre aspectos militares y no militares de la

mejorar la confianza y la seguridad entre los Estados”.

⁴⁴⁴ De igual modo, podemos leer en el párrafo 2 de la Declaración de la Cumbre de Budapest: “Creemos en la función esencial de la CSCE para edificar una *comunidad* CSCE segura y estable, total y libre. Reafirmamos los principios del Acta Final de Helsinki y documentos subsiguientes de la CSCE. Ellos responden a los *valores compartidos* que guiarán nuestras políticas, individual y colectivamente, en todas las organizaciones e instituciones a la que pertenecemos” (Declaración de la Cumbre de Budapest, 2). Algunas ideas, entre otras, que pueden extraerse de este párrafo apuntan a la conocida relación entre la seguridad y la libertad, pero también a una indivisibilidad de la seguridad en el ámbito geográfico de la OSCE y que se desprende del término “total” con el que se califica a la comunidad formada por la OSCE.

⁴⁴⁵ Tal es el caso de M. van der Stoel, primer Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, que se refería a la CSCE como comunidad de valores, pero también de objetivos y responsabilidades. Vid. VAN DER STOEL, M.: “Prevenir conflictos y construir la paz: un reto para la CSCE”, *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1994, pp. 7-12.

⁴⁴⁶ Estos principios y compromisos constituyen, a juicio de G. Barberini, normas de Derecho Internacional generalmente reconocidas, por medio del instrumento de la confianza recíproca. Vid. BARBERINI, G.: *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok...*, op. cit., p. 215.

seguridad preparaba el terreno, tal y como afirmara el ex Secretario General de la OSCE, W. Höynck, para un posterior desarrollo de lo que actualmente se conoce como seguridad global o integral (*comprehensive security*)⁴⁴⁷. Sin embargo, tal y como señala un especialista tan autorizado como V.-Y. Ghebali, habría que esperar a la Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992) para que la CSCE procediera a una formulación algo más explícita de su concepción de la seguridad⁴⁴⁸, si bien dicho enfoque está presente desde los orígenes de la Conferencia, en particular con el Decálogo de Helsinki o con el régimen de Medidas de confianza y seguridad. Así se reconoce de modo explícito en el párrafo 21 *in fine* de la Declaración de la Cumbre de Helsinki, tras la referencia al concepto integral de la seguridad, “*iniciado en el Acta Final*” (sic). La vigencia de aquellos planteamientos queda reafirmada en los siguientes términos: “todo esto (el concepto de seguridad integral) vale también para la gestión del cambio, por lo mismo que fue necesario para atenuar el enfrentamiento”⁴⁴⁹.

En nuestra opinión, los principios o fundamentos⁴⁵⁰ en que se basa la concepción de la OSCE en materia de seguridad aparecen enunciados de un modo más sistemático en el Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad (párrafos 2, 15, 3 y 4). En primer lugar, aparece el principio de integridad o globalidad de la seguridad “que relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las

⁴⁴⁷ Vid. Speech at the Conference “Twenty Years of the Helsinki Final Act- Towards a new European Security Model”, Moscú, 17 de julio de 1995, en *From CSCE to OSCE... op.cit.*, p. 28.

⁴⁴⁸ Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L’OSCE dans l’Europe post-communiste...*, *op. cit.* p. 147. Los párrafos 8, 21, 23, 26, 27 y 28 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki se refieren a la dimensión humana de la seguridad (protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y consolidación de las instituciones democráticas), la dimensión económica (vinculación de la solidaridad y la cooperación en materia de economía y medio ambiente con las relaciones pacíficas entre los Estados), a la indivisibilidad de la seguridad y a la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y demás formas del crimen internacional organizado.

⁴⁴⁹ A este respecto, el presidente de Finlandia, M. Koivisto, durante la clausura de la Cumbre de Helsinki de 1992, relacionaba la gestión del cambio con el principio de integridad de la seguridad: “Our objective is comprehensive security. Our region and community should not to be or remain divided into unequal zones of security and prosperity. One of our principal tasks now is to support countries undergoing the transition to democracy and a market economy. They should be able to reach equal levels of prosperity and development. Our duty is to narrow the gaps and to engage in co-operation to the mutual benefit of us all”. Se puede destacar de este párrafo de la intervención del mandatario finlandés que el concepto de una seguridad global lleva aparejado tanto la indivisibilidad de la seguridad como la cooperación entre los Estados participantes. Vid. *CSCE/HS/VR.1*, p. 3.

⁴⁵⁰ El término “principios” está tomado del lenguaje filosófico y ha sido adoptado por otras disciplinas científicas. Equivale a “fundamentos”, pero en sentido lógico se identifica con una tesis que es el fundamento de una teoría o discurso. Otros términos equivalentes son los de “axiomas”, “hipótesis”, “premisas” o “presupuestos”. El objetivo de nuestro estudio es, en consecuencia, es exponer la concepción de la seguridad que tiene la OSCE, tomando como hipótesis de trabajo los principios enunciados en sus textos fundamentales.

libertades fundamentales” (párrafo 2). Tendríamos aquí la dimensión humana de la seguridad. Asimismo, en el citado párrafo encontraríamos la dimensión económica de la seguridad, pues en él se afirma que el concepto integral de la seguridad “vincula la cooperación en materia de economía y medio ambiente con las relaciones pacíficas entre los Estados”. La dimensión político-militar de la seguridad puede encontrarse en el párrafo 15: “Los Estados participantes aplicarán de buena fe sus compromisos en la esfera del control de armamentos, el desarme y el fomento de la confianza y la seguridad, como elemento importante de su seguridad indivisible”. Precisamente, el principio de la indivisibilidad de la seguridad de los Estados participantes es enunciado en los siguientes términos: “la seguridad es indivisible y (...) la seguridad de cada uno de ellos está indisolublemente unida a la seguridad de todos los demás” (párrafo 3). El tercer principio es el de la cooperación: “(...) los Estados participantes basarán sus relaciones mutuas en materia de seguridad en un enfoque de cooperación” (párrafo 4).

Añadamos también que, de una manera más sucinta, los tres principios citados se recogen en la referencia a una de las funciones del Foro de Cooperación en Materia de Seguridad (FCS) efectuada en el párrafo 10 de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el siglo XXI: “promover el concepto *global* y *cooperativo* de la OSCE relativo a la seguridad *indivisible*”⁴⁵¹. Con posterioridad, en el párrafo 4 de la Decisión del Consejo Ministerial de Copenhague relativa a Directrices sobre un Documento-Carta sobre la Seguridad Europea, se advierte una redacción similar, aunque con una ligera variación: “el enfoque *cooperativo* y *global* de una seguridad *común* e *indivisible*”. El calificativo “común” guarda relación con los trabajos de la OSCE para la elaboración de un Modelo Común y General⁴⁵² para Europa en el Siglo XXI, en conformidad con las disposiciones del capítulo VII de las Decisiones de Budapest, y cuyo principal objetivo era “elaborar un concepto de la seguridad en el siglo XXI”. Por lo demás, el empleo del calificativo *común* no sería tanto la presentación de un nuevo principio sino más bien la formulación en un término diferente del principio de cooperación⁴⁵³. De hecho, la existencia de una seguridad común presupone en los Estados participantes un comportamiento activo: el derivado de la aceptación del principio de cooperación para la seguridad. Asimismo la idea de una seguridad común guardaría una estrecha relación con la consideración de la OSCE como una *comunidad* de valores. Consideraciones todas éstas que son recogidas en el párrafo 1 de la citada Declaración de Lisboa: “La libertad, la democracia y la cooperación entre nuestros pueblos y naciones son ahora la base de nuestra seguridad *común*”.

⁴⁵¹ A este respecto, señalaremos un párrafo de la intervención del Presidente del Gobierno español en la Cumbre de Lisboa: “Compartimos una nueva visión para la seguridad cooperativa, global e indivisible. Una seguridad que debe encontrar su fundamento en los valores comunes de respeto a los derechos humanos, instituciones democráticas, Estado de Derecho, economía de mercado, en la que cada Estado sea libre de adoptar su propia política de seguridad y se comprometa a actuar conjuntamente para que se respeten los compromisos adquiridos”. Este texto fue facilitado al autor de este trabajo por el Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

⁴⁵² En las versiones en francés y en inglés del documento, se emplea la expresión “global”.

⁴⁵³ Compartimos el criterio del principal especialista en la OSCE de que los términos “seguridad común” y “seguridad por la cooperación” son prácticamente equivalentes. Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L’OSCE dans l’Europe post-communiste...*, p. 217.

La Carta sobre la Seguridad Europea (II,9) hace también hincapié en los tres principios: “Edificaremos nuestras relaciones de conformidad con el concepto de una seguridad *común y global*, guiados por un espíritu de igualdad asociativa, de solidaridad y de transparencia (*principios de integridad y de cooperación*). La seguridad de cada Estado participante está indisolublemente vinculada a la de todos los demás (*principio de indivisibilidad*)”⁴⁵⁴.

En definitiva, los principios en que se asienta la concepción de la seguridad de la OSCE nos llevan a esta consideración: la seguridad en el mundo de nuestros días implica desafíos que superan con mucho las tradicionales amenazas externas a la seguridad de los Estados⁴⁵⁵. Llegado el caso, éstos no sólo pueden emplear legítimamente la fuerza sino que han de poner en marcha, sobre todo, medios preventivos. Actualmente la seguridad tiene rasgos globales o multidimensionales que trascienden el ámbito puramente militar. De ahí que ningún Estado u organización internacional pueda abordar, de forma aislada, todas esas posibles facetas con ciertas garantías de éxito. El alcance global de los desafíos a la seguridad otorgan a ésta, en consecuencia, otros de sus rasgos definitorios: la indivisibilidad. Por tanto, las amenazas a la seguridad tendrán que ser necesariamente abordadas desde la óptica del principio de cooperación. Una cooperación que, en el caso de la OSCE, se materializa de forma bilateral y multilateral, tanto en la cooperación entre los Estados participantes como en la cooperación con organizaciones de ámbito universal y regional. Así pues, procederemos a abordar el estudio de la concepción de la seguridad de la OSCE desde el análisis del contenido de los principios de integridad o globalidad, indivisibilidad y cooperación⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ Por lo demás, en el párrafo siguiente de la Carta (II, 10), hay una nueva referencia al “enfoque integrador y cooperativo de la OSCE respecto a la seguridad común e indivisible”.

⁴⁵⁵ Así lo afirma, por ejemplo, K. Annan, Secretario General de las Naciones Unidas: “Actualmente se reconoce que hay otras amenazas a la seguridad del ser humano, como los desastres naturales, las tensiones étnicas y las violaciones de los derechos humanos, que pueden ser fuentes de conflicto (...) Los factores determinantes de la seguridad humana comprenden los requisitos económicos, sociales y humanitarios esenciales del bienestar y la estabilidad del ser humano”. Vid. *Alianza para una comunidad mundial. Memoria anual sobre la labor de la Organización 1998*, pár. 27 y 29.

⁴⁵⁶ La doctrina sigue, con algunas variaciones más de forma que de fondo, este planteamiento. Este es el caso de dos extensas obras sobre la OSCE escritas por V.-Y. Ghebali y G. Barberini. El primero de estos autores señala tres principios informadores de la seguridad de la OSCE: 1) La seguridad es global e indivisible; 2) La seguridad implica solidaridades plurales; y 3) La seguridad debe realizarse por la vía de la cooperación. Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L’OSCE dans l’Europe post-communiste...*, op. cit., pp. 147-148. La referencia a las solidaridades plurales supone tanto una seguridad indivisible como una seguridad por la cooperación. Por su parte, el autor italiano distingue los siguientes principios del proyecto operativo de la OSCE: 1) La indivisibilidad de la seguridad; 2) El concepto global de seguridad; 3) El interés legítimo y directo de todos los Estados en el cumplimiento de los compromisos de la OSCE. Este tercer principio implica asimismo la necesidad de cooperación entre los Estados. Vid. BARBERINI, G.: *Sicurezza e cooperazione da Vancouver a Vladivostok...*, op. cit., pp. 74-76.

3.3. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD GLOBAL O INTEGRAL: LAS DIMENSIONES HUMANA, POLITICO-MILITAR Y ECONOMICA DE LA SEGURIDAD

El principio de integridad o globalidad de la seguridad en la OSCE implica una percepción de la seguridad que sobrepasa el *stricto sensu* de lo militar para abarcar también el terreno de los factores humanos, políticos, económicos y medioambientales (-457-). A este respecto, los Estados participantes recuerdan en la Carta sobre la Seguridad Europea II, 9: “Abordaremos las dimensiones humana, económica, política y militar de la seguridad como un todo integrado”⁴⁵⁸.

Pero conviene no olvidar que la seguridad no es una idea abstracta sino que tiene a la persona humana como destinataria. No cabe, por tanto, imaginar una auténtica seguridad si ésta se encuentra desvinculada del respeto de los derechos humanos y las libertades

⁴⁵⁷ Un autor bien conocido en el ámbito de las relaciones internacionales, C. del Arenal, hace las siguientes consideraciones sobre los diferentes aspectos de la seguridad en nuestros días: "...hasta ahora se ha tendido a concebir la seguridad nacional casi exclusivamente como un problema militar, cuya solución está en la militarización y en la acumulación de armamentos. En virtud de esa dinámica, la seguridad nacional se transforma en una meta por sí misma, que desvirtúa su sentido exacto, con lo que se pierde la perspectiva real que la misma tiene, que no es otra que la de asegurar la independencia y soberanía del Estado y la libertad del bienestar económico y social de sus ciudadanos. La seguridad nacional es, por lo tanto, un concepto más amplio que el de la seguridad militar. Hoy se empieza a reconocer que la noción tradicional de lo que es la seguridad es demasiado estrecha y que los armamentos, en el mejor de los casos, no sirven frente a muchos factores que amenazan la seguridad. La seguridad está compuesta no sólo de los aspectos militares, sino también de los aspectos políticos, económicos, sociales, humanitarios, ecológicos y de derechos humanos". Vid. DEL ARENAL, C.: "El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo...*, op. cit., Madrid, 1993, p. 87. De

La idea de una seguridad global, y en consecuencia indivisible, se encuentra también en la Directiva de Defensa Nacional 1/96. En el preámbulo de dicha directiva se afirma lo siguiente: “A partir del convencimiento de que nuestra seguridad se halla indisolublemente vinculada a la de los países vecinos, a la de aquellos que comparten un mismo modelo de sociedad y la de aquellos otros situados en áreas de nuestro interés estratégico, España se encuentra plenamente comprometida de un orden internacional más seguro y estable, basado en la convivencia pacífica, en la defensa de la democracia y de los derechos humanos y en el respeto a las normas del derecho internacional. Este compromiso se hace evidente con nuestra presencia y decidida participación en operaciones de paz”. Vid. texto de la Directiva en RED, n. 108, separata, febrero de 1997 Otro ejemplo español sobre una seguridad global, está tomado de esta misma publicación del Ministerio de Defensa de España. Allí se afirma que la concepción de la seguridad de la postguerra fría pasa por la formación de bloques económicos, la protección ecológica de los recursos naturales, las migraciones demográficas, la revolución informática y de las comunicaciones o el impredecible futuro de los Estados-nación y de las instituciones multilaterales y supranacionales como base del sistema político internacional. Vid. OLIVARES SOLINA, I.: "Nuevos retos para la seguridad nacional", RED, nn. 101-102, julio-agosto 1996, pp. 58-61.

⁴⁵⁸ En la Carta sobre la Seguridad Europea, la exposición de las tres dimensiones de la seguridad global aparece en los siguientes párrafos: La dimensión humana (III, 19-27); la dimensión político-militar (III, 28-30); y la dimensión económica y medioambiental (III, 31-32). En nuestro análisis mantendremos este orden de exposición que no es arbitrario sino que tiene en cuenta las aportaciones y logros de la OSCE en cada uno de estos tres ámbitos. Puede, sin duda, afirmarse que este orden de exposición, presente en la Carta, corresponde al grado de importancia y de desarrollo de cada una de las tres dimensiones en el marco de la OSCE.

fundamentales. Sería una concepción de la seguridad enfocada exclusivamente desde la óptica del poder y, en consecuencia, separada de la justicia. Una seguridad humanista es inherente a un enfoque global de la seguridad, tal y como volverían a reiterar los Estados participantes en la Carta sobre la Seguridad Europea III, 19: “Reafirmamos que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la democracia y del Estado de derecho constituyen la *esencia* del concepto de seguridad global de la OSCE”. Pero tradicionalmente el ordenamiento internacional se ha ocupado, ante todo, de la protección de los intereses de los Estados. Se ha olvidado, en consecuencia, del papel protagonista que debe jugar el ser humano en el ámbito de la seguridad⁴⁵⁹. Anteriormente, en la Cumbre de Helsinki, hubo otra referencia al principio de integridad de la seguridad: “Este concepto relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Declaración de la Cumbre de Helsinki, 21)⁽⁴⁶⁰⁻⁾. En definitiva, la seguridad global o integral responde a los contenidos que, por ejemplo, sintetiza A.K. Henrikson: “*the security of “people” and the security of the “planet” as well the security of states*”.⁴⁶¹ Dados los sujetos a quienes afecta, estos contenidos están necesariamente relacionados con los principios de una seguridad indivisible y por la cooperación. Implica, en consecuencia, que la seguridad de los Estados ya no es una “seguridad nacional” en sentido estricto. La seguridad de las personas debe ser complementaria con la seguridad de los Estados, pues si las personas no se sienten seguras, los Estados, tampoco. Si a esto añadimos que toda una serie de desafíos a la seguridad –sociales, económicos, medioambientales– afectan tanto a las personas como a los Estados, cabe concluir que el tradicional concepto de seguridad nacional, que hace referencia a la integridad territorial del Estado y a la libertad para elegir su forma de gobierno, no es suficiente para el mundo

⁴⁵⁹ Así se expresa, por ejemplo, en un documento de las Naciones Unidas: “La seguridad es un concepto global que depende no sólo de la falta de violencia y la prevención eficaz o la eliminación de la agresión, sino también del mejoramiento de la capacidad para responder a las necesidades básicas del ser humano y de la sociedad”. Vi. *Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos*, doc. NNUU A/47/394, 1992.

⁴⁶⁰ Esta concepción introduce al individuo en la esfera de la seguridad, porque tal y como afirmara, con una cierta ironía, J. Barthélemy en 1937, “l'organisation de la sécurité collective est parfaite si on ne s'occupe ainsi que des abstractions, sans s'occuper des peuples. Ce sont là des conceptions qui remontent un peu à l'époque de la Sainte-Alliance”. Vid. BARTHELEMY, J.: “Politique intérieure et Droit International”, *RCADI*, 1937, I, p. 439. De esta observación podría deducirse que toda configuración de la sociedad internacional en forma de Directorio de las Grandes Potencias, tendrá en cuenta, sobre todo, el interés de los Estados: su seguridad será, en el fondo, la de los Estados aunque pudiera proclamar otra cosa con las palabras. Es una teoría acerca del poder político, un enfoque de *balance of power*, y nunca una teoría de Derecho, al menos de Derecho Internacional Contemporáneo.

⁴⁶¹ Vid. HENRIKSON, A.K.: “Great Powers, Super Powers, and Global Powers”, en *A United Nations for the Twenty-First Century. Peace, Security and Development*, BOURANTONIS, D. and EVRIVIADES, M. (eds.), La Haya, 1996, p. 71. Por su parte, M. D. Intriligator define la seguridad global como “the absence of or avoidance of threats to the vital interests of the planet”. Esto implica, en consecuencia, que el contenido y la sustancia de la seguridad va más allá de la tradicional dimensión militar. Este autor llega a considerar superados incluso los conceptos de “seguridad nacional” y “seguridad internacional”. Su concepto de seguridad global encierra, en consecuencia, los de una seguridad indivisible y una seguridad por la cooperación, dada la relación de la seguridad de un Estado con la de otros Estados. Vid. INTRILIGATOR, M.D.: “Defining “Global Security”, *Disarmament*, XIV, n. 4, 1991, pp. 59-84.

de nuestros días. La idea de una seguridad nacional sigue respondiendo al interés nacional, pero, en un mundo globalizado, los intereses de los Estados trascienden sus propias fronteras⁴⁶². Estos intereses deberían enmarcarse en el campo de la cooperación internacional, pues, en caso contrario, si algunos Estados adoptan posturas unilateralistas, la percepción general de otros Estados y de la opinión pública en general, será que están poniendo en práctica unas pautas sustentadas en la mera fuerza, a pesar de los valores éticos que pudieran proclamar sus representantes para fundamentar su actitud.

Esta concepción de una seguridad integral es también defendida por F. M. Mariño, otro destacado estudioso español de la OSCE, para quien la seguridad no debe limitarse a los elementos militares, basándose en correctos planes de desarme; debe comprender aspectos económicos e incluso ecológicos y debe buscar un último fundamento en valores comunes: la democracia y los derechos humanos que constituyen el patrimonio común de todos los pueblos europeos⁽⁴⁶³⁻⁾. Convendrá asimismo recordar que L. Acimovic, en los comienzos del proceso de la CSCE, insistía en que los factores militares ya no jugaban el papel dominante de antaño en el terreno de la seguridad al tiempo que los factores políticos ganaban en importancia⁽⁴⁶⁴⁻⁾. Esta referencia de la época de la distensión tiene su continuidad en el momento presente, pues como bien afirma M. Bertrand, la prosperidad de los países depende en mayor medida del desarrollo de la capacidad tecnológica y de la propia economía que de la posesión de territorios. Dicho de otro modo, los países desarrollados, sobre todo a raíz del proceso de descolonización, han abandonado el secular campo de ambición de las conquistas territoriales. Si a esto añadimos que, tras el final de la guerra fría, una gran mayoría de países europeos no se sienten amenazados por sus vecinos, estaremos en condiciones de entender por qué la seguridad europea no puede ceñirse exclusivamente a los factores militares⁽⁴⁶⁵⁻⁾. Así lo expresaría también el que fuera Ministro de Asuntos Exteriores alemán, K. Kinkel, al aseverar que la seguridad futura

⁴⁶² Esta idea estaba ya presente, en el caso español, en el preámbulo de la Directiva de Defensa Nacional 1/92: “Las recientes crisis internacionales han incidido en nuestra concepción de la seguridad, y ponen de manifiesto que ésta no se circunscribe a un espacio territorial propio e inmediato, ya que los intereses de nuestra nación también requieren ser protegidos fuera de los límites de ese espacio. En ese tiempo, y como consecuencia de nuestra postura solidaria con la Organización de las Naciones Unidas, España ha participado bajo sus auspicios en diversas operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria”. Vid. texto de la Directiva en *RED*, n.52, junio de 1992, separata.

⁴⁶³ Vid. MARIÑO MENENDEZ, F. M.: *Prólogo al Seminario Internacional: Los Estados y las organizaciones internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad europea...*, op. cit. p. 13. A ese enfoque integral de la seguridad se refirió también el Presidente del Gobierno español, F. González Márquez, en la Cumbre de Budapest (6 de diciembre de 1994): “El gran atractivo de la CSCE es que estamos ante un foro paneuropeo donde todos participamos en las mismas condiciones. Su enfoque omnicompreensivo de la seguridad, que incluye la cooperación económica o el control de armamentos, deberá ser garantía de su eficacia”. Vid. *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1994, OID, MAE, p. 100.

⁴⁶⁴ Este autor yugoslavo afirmaba que el futuro de la seguridad en Europa no pasaría por un sistema de seguridad colectivo de tipo clásico basado en el papel predominante de las sanciones colectivas y los medios coercitivos. En cierto modo, intuía la flexibilidad que iba a caracterizar al proceso de la CSCE al preconizar “un réseau d'arrangements sur différents plans qui seraient appliqués d'une manière plus fonctionnelle qu'institutionnelle, qui seraient de 'facto' plutôt que de 'iure'”. Vid. ACIMOVIC L.: “Les aspects militaires de la sécurité européenne”, *PE*, 6, 1972, p. 786.

⁴⁶⁵ Vid. BERTRAND, M.: *La crisis del ejército*, trad. española, Madrid, 1997, pp. 35-38.

dependerá cada vez menos de los medios militares⁴⁶⁶. De ahí que, como señala oportunamente A. Rotfeld, una política de seguridad no sea ya un sinónimo de desarme y control de armamentos⁽⁴⁶⁷⁻⁾.

Pasaremos a analizar a continuación tres dimensiones de seguridad de la OSCE (humana, político-militar y económica) que informan su enfoque global de la seguridad. Al analizar la concepción de la seguridad presente en cada una de estas dimensiones acudiremos preferentemente a los textos fundamentales de la CSCE/OSCE: los documentos surgidos de las Cumbres y Consejos Ministeriales.

3.3.1. LA DIMENSION HUMANA DE LA SEGURIDAD

A) La democracia y los derechos humanos como factores esenciales de la seguridad en los textos fundamentales de la OSCE

La dimensión humana de la seguridad hace referencia a una seguridad basada en la democracia, en el respeto de los derechos humanos, en las libertades fundamentales y en el Estado de Derecho⁴⁶⁸. Fue en el Documento de Clausura de la Reunión de Viena de 19 de enero de 1989, cuando se empleó por primera vez el término “dimensión humana”⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ “Podemos recurrir a las armas para repeler al enemigo en nuestras fronteras, pero, ¿qué se puede hacer frente a una oleada de refugiados o desplazados? Los efectos destructivos de los grandes accidentes nucleares atraviesan fronteras, ¿cómo asegurarnos de que podemos evitarlos? La proliferación de armas de destrucción masiva constituye un peligro creciente pero ¿cómo afrontarlo? ¿Cómo estar seguros de que las grandes cantidades provenientes del desarme nuclear no caigan en manos de personas sin escrúpulos o sean mal procesadas...? Cfr. KINKEL, K.: “El papel permanente de la OTAN en la seguridad europea”, *Revista de la OTAN*, n. 5, octubre de 1992, p. 6.

⁴⁶⁷ Vid ROTFELD, A.: “The search for a new security system”, *SIPRI Yearbook 1994*, Oxford, 1994, p. 3. A escala universal, ejerce una gran influencia la labor de las Naciones Unidas en defensa de una seguridad global, concepto que se identifica con el de una seguridad humana. El informe del Programa de las Naciones Unidas sobre Desarrollo (PNUD) de 1993, afirmaba al respecto: “El concepto de seguridad humana debe cambiar evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional, pase a destacar más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad hacia el desarrollo humano, de la seguridad territorial hacia la seguridad alimentaria, en el empleo y en el medio ambiente”. Vid. los informes del PNUD publicados desde 1990 en <http://www.pnud.org> Sobre el concepto de seguridad humana elaborado por el PNUD a partir de su informe de , vid. FISAS, V.: “Repensar la seguridad”, *El País*, 31-7-2002. El PNUD asume, en definitiva, una dimensión global de la seguridad que es calificada de seguridad humana y que comprende ocho dimensiones de la seguridad o de la inseguridad: económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política.

⁴⁶⁸ Sobre este particular, vid. SIEKMAN, R. : “The Linkage between Peace and Security and Humans Rights in the CSCE Process”, *Helsinki Monitor*, vol. 5, n. 1, 1994, pp. 43- 51.

⁷⁴ El capítulo “Dimensión humana” del Documento de Viena se refiere a las obligaciones contraídas en el Acta Final y en otros documentos de la CSCE relativas al respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como los contactos entre personas y otras cuestiones humanitarias. El contenido de la dimensión humana se insertaría, por tanto, en el llamado “tercer cesto” del Acta Final de Helsinki. La posterior e inmediata desaparición de los regímenes comunistas cambia, sin embargo, la naturaleza de dicho “tercer cesto” utilizado por los occidentales como medio de presión política durante la guerra fría. La dimensión humana de la OSCE pasará a ser un instrumento de ayuda

El concepto global de seguridad de la OSCE vincula el mantenimiento de la paz con el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (Declaración de la Cumbre de Helsinki, 21). Esto implica la existencia en el orden interno de un Estado de Derecho. En teoría, este Estado debería fomentar un clima propicio para las relaciones interestatales, pues cabría esperar de él que no tratara de imponer a los demás Estados su hegemonía y que suscribiera con ellos acuerdos o pactos libremente consentidos ⁽⁴⁷⁰⁻⁾. Después de todo, tal y como afirmara G. Del Vecchio, ningún acuerdo puede prejuzgar en modo alguno el respeto a los derechos fundamentales, tanto de los individuos como de los pueblos, ya que de dicho respeto depende precisamente la legitimidad misma de los Estados ⁽⁴⁷¹⁻⁾.

Durante el período de la guerra fría, los Estados occidentales participantes en la CSCE no cejaron en sus esfuerzos de vincular la paz, la seguridad y el respeto de los derechos humanos ⁽⁴⁷²⁾. Sobre este particular, traemos a colación el párrafo 23 del Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad (MFCS), de 19 de septiembre de 1986, y que afirma lo siguiente: "(Los Estados participantes) reafirman el valor universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. El respeto y la aplicación efectiva de estos derechos y libertades son factores esenciales para la paz internacional, la justicia y la seguridad, así como para el desarrollo de relaciones amistosas y de cooperación, tanto entre ellos como entre todos los Estados, tal como se establece en la Declaración sobre los Principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes". La trascendencia de esta disposición no radica en su estricta novedad, pues su enunciado es casi idéntico a un párrafo del Principio VII del Acta Final (Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales). La auténtica novedad queda resaltada al comprobar que en el enunciado del Principio VII, el término "seguridad" brilla por su ausencia ⁽⁴⁷³⁻⁾. En cambio, en el Documento de

para la edificación de sociedades democráticas y Estados de derecho en los antiguos países del Este. Sobre la dimensión humana de la CSCE durante la etapa de los bloques y la inmediatamente posterior, vid. HERACLIDES, A.: *"Security and cooperation in Europe: The Human Dimension, 1972-1992"*, Londres, 1993.

⁴⁷⁰ Los sistemas de libertades favorecen las relaciones entre los Estados. Así lo entendía B. Mirkine-Guetzevich, a pesar de esa consideración secular que hacía de la política exterior el reino de la razón de Estado. Vid. MIRKINE GUETZEVICH, B.: "Technique parlementaire des relations internationales", *RCADI*, 1936, II, pp. 213-297.

⁴⁷¹ Vid. DEL VECCHIO, G.: *El Derecho Internacional y el problema de la paz*, trad. española, Barcelona, 1959, pp. 29-30.

⁴⁷² A este respecto, S.M. el Rey, en la clausura de la Reunión de la CSCE (9 de septiembre de 1983), hacía referencia al sistema democrático español y lo relacionaba con los valores contenidos en el Acta Final: "Los españoles también hemos estado empeñados en crear un sistema de convivencia basado en la paz y en la defensa de los derechos individuales: en suma, en los principios básicos que animan el proceso de Helsinki". Vid. *CSCE: los discursos de clausura*, Cuadernos de documentación, OID, MAE, Madrid, 1983, p. 129.

⁴⁷³ Dice así el párrafo aludido del Principio VII: "Los Estados participantes reconocen el valor universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, cuyo respeto es un factor esencial de la paz, la justicia y el bienestar necesarios para asegurar el desarrollo de relaciones amistosas y de cooperación tanto entre ellos como entre todos los Estados".

Estocolmo sobre MFCS, y que corresponde al ámbito de la seguridad militar, se establece una relación intrínseca entre la seguridad -juntamente con la paz- y el respeto y la aplicación efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales. Así pues, si la paz y la seguridad internacionales están íntimamente conectadas con la cooperación y la promoción de los derechos humanos ⁽⁴⁷⁴⁻⁾, el principio de integridad de la seguridad de la OSCE descansa sobre el eje sustancial del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El reconocimiento de la relación entre seguridad, democracia y derechos humanos adquiere un renovado impulso a partir de 1990 con la adopción de dos textos fundamentales de la CSCE: El Documento de Copenhague de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE ⁽⁴⁷⁵⁻⁾, y la Carta de París para una nueva Europa ⁴⁷⁶.

En el preámbulo del Documento de Copenhague se afirma la convicción de los Estados participantes "de que el pleno respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y el desarrollo de sociedades basadas en una democracia pluralista y en el Estado de Derecho son requisitos previos para progresar hacia la instauración del orden de paz, seguridad, justicia y cooperación duraderas que tratan de establecer en Europa" ⁽⁴⁷⁷⁻⁾. Es cierto que el párrafo 1 *in fine* de la sección I sigue sin incluir el término "seguridad", aunque se reafirme en él que el reconocimiento de los derechos y libertades es la base de la libertad, la justicia y la paz. No obstante, a tenor del citado preámbulo, es indudable de que uno de los objetivos de los Estados participantes es el progreso hacia un orden -también- de seguridad en Europa, y que tras el fin de la guerra fría, el Documento de Copenhague

⁴⁷⁴ Vid. ABELLAN HONRUBIA, V.: "Los derechos humanos en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* (1989), pp. 84-120; CASTRO-RIAL GARRONE, F.: "Los derechos humanos y la no intervención en los asuntos internos de los Estados", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* (1990), pp. 169 y ss.; GHEBALI, V.Y.: "Le thème des droits de l'homme dans le processus de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe". *Le noyau intangible des droits de l'homme*, Friburgo, 1991, pp. 173-195.

⁴⁷⁵ Vid. BLOED, A.: "Successful Meeting of the Conference on Human Dimenison of CSCE", *Netherlands Quaterly of Human Rights*, 1991, n. 1, pp. 235-260; y DECAUX, E.: "La réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension Humaine de la CSCE (5-29 juin 1990)", *RGDIP*, 1990, n. 4, pp. 1019-1034.

⁴⁷⁶ Durante la reunión ministerial de la CSCE (Nueva York, 3 de octubre de 1990), el Ministro F. Fernández Ordoñez adelantaba el modelo que iba a surgir en la Carta de París: "El modelo de la CSCE que nazca de la Cumbre de París deberá enmarcar una Europa firmemente asentada sobre un conjunto de principios que considero ineludibles: la democracia pluralista, basada en el Estado de Derecho como forma de organización política, el respeto y la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales como única forma posible de garantizar la dignidad humana; la economía social de mercado como forma más eficaz y más justa de gestión de la actividad económica; y el reforzamiento de la cooperación en todos los ámbitos como nueva base del necesario replanteamiento de las relaciones paneuropeas". El texto de esta intervención fue facilitado al autor de este trabajo por la OID del Ministerio de Asuntos Exteriores.

⁴⁷⁷ Resalta un autor cómo el Documento de Copenhague es el primero de la CSCE en que aparece la expresión "democracia pluralista". Ya no cabía, por tanto, el persistente equívoco entre "democracia burguesa" y "democracia socialista". Vid. ROLDAN BARBERO, J.: *Democracia y Derecho Internacional*, Madrid, 1994, p. 60. Sobre los valores que sustentan un nuevo orden europeo, vid. BUERGENTHAL, T.: "The Copenhagen CSCE Meeting: A New Public Order for Europe", *Human Rights Law Journal*, vol. 11, Parts 1-2, 1990, pp. 217-246.

consagra el valor supremo de la persona humana y extiende a los Estados del este de Europa las pautas imperantes y la concepción democrática y pluralista de Occidente ⁽⁴⁷⁸⁻⁾. Como es sabido, se trata de una concepción que ha garantizado la paz y la seguridad en Europa Occidental desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y que asimismo tiene su consagración jurídico-internacional en las organizaciones regionales europeas nacidas en la inmediata postguerra ⁽⁴⁷⁹⁻⁾. De ahí que el Documento de Copenhague esté apostando implícitamente por un “orden de seguridad democrático” paneuropeo, al contemplar la futura adhesión de los Estados participantes en la CSCE, que aún no lo hubieran hecho, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Documento de Copenhague I, 5.20), al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos o al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prevén procedimientos de recurso individual ante instancias internacionales (Documento de Copenhague I, 5.21) ⁽⁴⁸⁰⁻⁾.

Así pues, la gran novedad del Documento de Copenhague va más allá de la tradicional defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. Se hace hincapié en la promoción del Estado de Derecho cuyos valores sobrepasan toda legalidad formal, tal y como puede apreciarse en la definición del Estado de Derecho como “la justicia fundada en el reconocimiento y la plena aceptación del valor supremo de la persona humana garantizado por instituciones que ofrecen un marco para su más completa expresión” (Documento de Copenhague I, 2). Por lo demás, la democracia es un elemento inherente al Estado de derecho (Documento de Copenhague I, 3). Al basarse la democracia en la voluntad de los pueblos, éstos habrán de manifestar su voluntad por medio de elecciones libres a intervalos razonables (Documento de Copenhague I, 5.1 y 7.1). Puede afirmarse, en consecuencia, que la CSCE alienta en este documento una concepción democrática de la seguridad, una seguridad en libertad capaz de sustituir a la estabilidad sin libertad que caracterizó a la Europa dividida de la guerra fría⁴⁸¹. No obstante, esta concepción de la

⁴⁷⁸ Vid. DECAUX, E.: “La réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (5-29 juin 1990)”, *RGDIP*, 1990-4, pp. 1019-1034.

⁴⁷⁹ A título de destacado ejemplo, valga esta cita de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que define con precisión lo que deberían ser la sociedad y el Estado democráticos: “no puede existir una sociedad democrática sin que pluralismo, tolerancia y amplitud de espíritu encuentren su expresión práctica en un régimen constitucional que esté sometido al principio de preeminencia del Derecho, que comporte esencialmente un control eficaz del ejecutivo, ejercido, sin perjuicio del control parlamentario, por un poder judicial independiente que asegure el respeto de la persona humana”. Vid. Sentencia de 26-4-1979, *Sunday Times* c. Reino Unido, Série A, num. 30, *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, 25 años de Jurisprudencia, 1959-1983 (Publicaciones de las Cortes Generales), p. 526, punto 8.

⁴⁸⁰ Destaca F. Castro-Rial cómo fueron los Estados occidentales los que mantuvieron la necesidad de la mención expresa de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Documento de Copenhague II, 24) y de los Pactos internacionales, pese a la oposición inicial de la Unión Soviética y sus entonces satélites. Vid. CASTRO-RIAL GARRONE, F.: “El ‘Mecanismo’ de la Dimensión Humana de la CSCE”. *Hacia un nuevo orden internacional y europeo... op.cit.* p. 211.

⁸⁴ Lo afirmaría aquel mismo año el entonces presidente francés F. Mitterrand en la Cumbre de París: “There will be no true stability in Europe as long as some areas remain outside the rule of law” Doc. CSCE/SP/VR.1, p. 5.

seguridad sólo podría ser viable si se trata de democracias sólidas⁴⁸². El desfase entre la teoría y la praxis únicamente podría ser corregido por la vía de la cooperación: otro de los principios sustentadores de la seguridad en la CSCE⁴⁸³.

Por su parte, la Carta de París para una nueva Europa señala lo siguiente: "Nuestras relaciones se basarán en nuestra común adhesión a los valores democráticos y a los derechos humanos y libertades fundamentales. Estamos convencidos de que, para fortalecer la paz y la seguridad, entre nuestros Estados, son indispensables el progreso de la democracia y el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos humanos" (Carta de París. Relaciones Amistosas con los Estados participantes)⁴⁸⁴. De ahí que se pueda hablar con propiedad de una concepción humanista de la seguridad⁽⁻⁴⁸⁵⁻⁾. En consecuencia, este enfoque da entrada a la participación en las actividades y estructuras de la CSCE de actores no estatales: "las organizaciones no gubernamentales, así como las personas y los grupos religiosos y de otra índole" (Carta de París, Pautas para el futuro, Organizaciones no gubernamentales). Sus actividades suponen una indispensable contribución al cumplimiento de los compromisos de la CSCE por los Estados participantes. De esta

85 A este respecto, señala el Documento de Copenhague III, 26: "Los Estados participantes reconocen que una sólida democracia depende de la existencia, como parte integrante de la vida nacional, de valores y prácticas democráticas, así como de una amplia gama de instituciones democráticas".

⁴⁸³ Tras el final de la guerra fría, han sido los propios Estados que en su día formaron parte del bloque comunista los que han sometido al amparo y la fiscalización internacional sus incipientes democracias. Tal y como afirma J. Roldán Barbero, en Europa persiste la regla de no intervención, pero también se pretende forjar un orden público democrático de responsabilidad compartida. Vid. ROLDAN BARBERO, J.: *Democracia y Derecho Internacional... op. cit.*, pg. 184.

⁴⁸⁴ El Presidente del Gobierno español, F. González Márquez, resaltó en su intervención en la Cumbre de París (19 de noviembre de 1990) la relación entre la participación en la CSCE y la adhesión a un sistema democrático: "El compromiso que renovamos en esta Cumbre se resuelve, en el fondo, en la adhesión de todos nosotros a la democracia dentro de nuestros países, y en nuestras actitudes respecto a otros pueblos, en Europa y en el resto del mundo. Europa debe trabajar por la promoción universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales". Vid. CSCE. *Textos fundamentales*, MAE, Secretaría General Técnica, Madrid, 1992, p. 372.

⁴⁸⁵ El principio de integridad de la seguridad tiene, sin lugar a dudas, un marcado carácter humanista. Es un ejemplo de la progresiva humanización que se ha pretendido dar a la vida internacional desde 1945. Supone el reconocimiento de que el Estado soberano territorial no es el único centro de gravedad del sistema regulador de las relaciones internacionales y la afirmación del lugar supremo del interés humano en el orden de los valores. Vid. DE VISSCHER, Ch: *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público*, trad. española, Barcelona, 1962, p. 162. A este respecto, convendrá señalar que en algunos textos fundamentales de la OSCE está presente el papel protagonista en materia de seguridad no sólo de los Estados sino también de los individuos. Así, por ejemplo, en el párrafo 1 *in fine* de la Declaración de la Cumbre de Lisboa se manifiesta la intención de los Estados participantes de construir una región pacífica de la OSCE en la que "todos nuestras naciones y todos nuestros individuos puedan sentirse seguros". En idéntico sentido, hay otras referencias en la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el siglo XXI: "La libertad, la democracia y la cooperación entre nuestros pueblos y naciones son ahora la base de nuestra seguridad común" (párrafo 1); "Sus elementos fundamentales (del espacio común de seguridad de la OSCE)... inspiran nuestra visión de facultar a los gobiernos y a los individuos para que puedan construir un futuro mejor y más seguro" (párrafo 4); y "Nuestro objetivo consiste en transformar nuestra búsqueda de una seguridad mayor en un esfuerzo mutuo encaminado a colmar las aspiraciones y mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos" (párrafo 12).

manera la CSCE trascendía progresivamente su carácter intergubernamental. La participación de las ONGs en este marco paneuropeo, pese a las inevitables reticencias de algunos Estados contra todo aquello que pueda mermar su legitimidad interna, es un ejemplo más de que cómo amplios sectores de la opinión pública se niegan a considerar el ámbito internacional como algo al margen de valores éticos⁴⁸⁶. La percepción humanista de la paz y la seguridad que encontramos en muchas ONGs, no admite diferencias, como tradicionalmente hicieran algunos Estados, entre el ámbito interno y el internacional: tampoco las admitiría el concepto mismo de sociedad civil, presente en la teoría y la práctica de las ONGs⁴⁸⁷. Las ONGs son un acicate esencial para que los Estados no sólo se interesen por la dignidad estatal sino también por la dignidad humana⁴⁸⁸.

En el preámbulo del Documento de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE, de 4 de octubre de 1991, los Estados participantes no sólo volvieron a subrayar la importancia de la dimensión humana en la edificación de ‘un orden europeo’ sino que hicieron también hincapié en que las cuestiones relacionadas con la dimensión humana son objeto de preocupación internacional. Esta preocupación lógicamente pone en entredicho el clásico principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados. Dicho principio pierde gran parte de su significación y justificación a partir de esta solemne declaración de los Estados participantes en el preámbulo del Documento de Moscú: “declaran categórica e irrevocablemente que los compromisos contraídos en el campo de la dimensión humana de la CSCE son asuntos de preocupación directa y legítima de todos los Estados participantes y no exclusivamente asuntos internos del Estado de que se trate”. Por lo demás, esta declaración encuentra plenamente su sentido tanto en la óptica de la dimensión humana como en las de las otras dimensiones de una concepción global de la seguridad. Otro destacado estudioso de la OSCE, A. Bloed, nos recuerda al respecto que los hechos se encargan de demostrar que los problemas relacionados con la seguridad empiezan a menudo con violaciones de los derechos humanos o problemas económicos.⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ Se les ignoró en los orígenes de la CSCE, pero a partir de la aprobación del Acta Final de Helsinki, se puede afirmar que algunas ONGs, defensoras de los derechos humanos, jugaron de manera indirecta un cierto papel en la puesta en práctica de los compromisos derivados del Acta. Los ejemplos más conocidos pertenecieron al llamado bloque del Este: los grupos de Moscú de supervisión de los acuerdos de Helsinki o el movimiento “Carta 77” en Checoslovaquia. Vid. *A Thematic Survey of the Documents of the Moscow Helsinki Group*; Washington, Commission on Security and Cooperation in Europe, 1981; y SKILLING, H.G.: *Charter 77 and Human Rights in Czechoslovakia*, Londres, 1981.

⁴⁸⁷ En la concepción de la seguridad de la OSCE no basta con la existencia del Estado democrático; es fundamental la existencia de una sociedad democrática o sociedad civil, en cuya creación o consolidación pueden jugar un papel destacado las ONGs. La Carta sobre la Seguridad Europea (III, 28) destaca la importancia de las ONGs en la dimensión humana de la seguridad y el consiguiente compromiso de los Estados participantes: “Las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden desempeñar un papel vital en el fomento de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho y constituyen un elemento integrante de toda sociedad civil sólidamente constituida. Nos comprometemos a reforzar la capacidad de las ONG para que contribuyan plenamente al futuro desarrollo de la sociedad civil y al respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales”.

⁴⁸⁸ La protección internacional de los derechos humanos se elabora a través de los Estados pero la estatolatría es la principal amenaza para los derechos fundamentales de la persona humana. Vid. ROLDAN BARBERO, J.: *Democracia y Derecho Internacional... op.cit.*, pg. 131.

Recordemos también que en los párrafos 8 y 21 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki de 1992 hay también referencias al concepto integral de la seguridad que relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Las dos formulaciones más explícitas del principio de integridad de la seguridad que aparecen en estos dos párrafos tienen mucho que ver, a nuestro juicio, con el contenido de un documento anteriormente citado: con la explícita y rotunda declaración de los Estados participantes de "edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno" de sus respectivas naciones (Carta de París. Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho)⁴⁹⁰. Por tanto, uno de los objetivos de la CSCE/OSCE es una armonización de sistemas en torno a la democracia representativa, régimen que, en opinión de J. Roldán Barbero, adquiere así un valor añadido, instrumental en favor del mantenimiento de la seguridad internacional⁽⁴⁹¹⁻⁾. Añade asimismo este autor que la propia filosofía de las libertades políticas infunde al Estado un talante más extravertido, más propenso a la cooperación internacional que a los presupuestos absolutistas⁽⁴⁹²⁻⁾. Coincide en ello con las tesis de un autor clásico, G. Del Vecchio, que relacionaba las amenazas a la paz en el mundo con el hecho de que muchos Estados no hubieran reconocido en sus constituciones los derechos de igualdad y libertad, con el consiguiente peligro de que se produjeran guerras agresivas⁽⁴⁹³⁻⁾. Con todo, hay que ser lo suficientemente cautelosos antes de afirmar categóricamente que los regímenes democráticos supondrían *per se* una garantía de seguridad⁽⁴⁹⁴⁻⁾. Sin dejarse llevar por el escepticismo de H. J. Morgenthau, aquel teórico de la *Realpolitik*⁴⁹⁵, siempre será motivo

ODIHR Bulletin, vol.3, n.3, p. 16.

⁴⁹⁰ Es una afirmación explícita de la democracia representativa que no puede prestarse a diversidad de interpretaciones como cuando en la guerra fría, algunos Estados se referían a sí mismos como "democracias populares". A esto se refirió el Ministro F. Fernández Ordoñez en el Club Internacional de Debate (8-1-1991) en una conferencia titulada "Europa, la alternativa de la razón": "El documento que se firmó en París hace muy poco tiempo quiere decir que las grandes palabras, derechos humanos, libertad, etc, significan lo mismo para todos. Las palabras tienen el mismo valor, cosa que no pasaba todavía en la reunión de la CSCE de Helsinki. Por tanto, esperamos que se haya terminado para siempre la magia negra del lenguaje". Vid. *Actividades, Textos y Documentos de la política exterior española*, 1991, MAE, OID, p. 191.

⁴⁹¹ Vid. ROLDAN BARBERO, J.: "Democracia y Derecho Europeo", *RIE*, n. 1, 1993, p. 134. Sobre este particular, tenemos la opinión del que fuera representante permanente de España ante el Consejo Atlántico al afirmar que las democracias deben comprometerse con las democracias y que se debe intentar que el fin último sea no sólo el de preservar las libertades sino también el de extenderlas. Vid. MIRANDA, C.: "Perspectivas desde la Alianza Atlántica", en *Seminario Internacional: Los Estados y las organizaciones internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa...*, p. 26.

⁴⁹² Vid. ROLDAN BARBERO, J.: *Democracia y Derecho Internacional...* op.cit., p. 31.

⁴⁹³ Vid. DEL VECCHIO, G., op. cit., pp. 63-64.

⁴⁹⁴ Así lo reconocía, por ejemplo, M. Thatcher durante su visita a Checoslovaquia en 1990, al afirmar: "If we can create a great area of democracy stretching from the west coast of the United States... to the Far East, that would give us the best guarantee of all for security -because democracies don't go war with another". Cit. en "Democracies and War. The politics of peace". *The Economist*, 1-4-1995.

⁴⁹⁵ H.J. Morgenthau ponía en duda que democracia equivaliera a paz y autocracia a guerra. En sus análisis históricos demuestra su escepticismo hacia los 14 puntos de Wilson, pues Morgenthau siempre fue un decidido adversario del idealismo en la política exterior norteamericana. Destaca incluso que en Gran

de reflexión el desajuste entre los intereses de algunos Estados, particularmente en la esfera exterior, y los valores éticos proclamados en su ordenamiento interno. Por lo demás, no podemos caer nuevamente en el mito de la “regeneración moral”, tal y como lo concibiera el presidente Wilson, el cual creyó que al extenderse los sistemas democráticos con gran rapidez en la Europa de 1919, bastaría únicamente con organizar las “tendencias naturales” a la cooperación y la armonía y reunir de manera regular a los dirigentes de todos los Estados en el marco de la Sociedad de Naciones e indicarles el camino de la colaboración deseada ⁽⁻⁴⁹⁶⁻⁾. También deberían servirnos de punto de reflexión las apreciaciones efectuadas por N. Valticos en 1987 al señalar que el paralelismo y la relación recíproca entre democracia y derechos humanos no significan ni identidad ni coincidencia ⁽⁻⁴⁹⁷⁻⁾. No es tan descabellado suponer, por ejemplo, que la mayoría de un cuerpo social pudiera ponerse en contra de las minorías, marginándolas, oprimiéndolas o incluso intentando su destrucción⁴⁹⁸. Pero también es verdad, como afirma V. Abellán Honrubia, que los derechos humanos necesitan, y configuran, al mismo tiempo una sociedad democrática ⁽⁻⁴⁹⁹⁻⁾. En el mismo sentido, J. Roldán Barbero señala que la variedad y precisión de derechos de la persona humana es un elemento democratizador, circunstancia que explica que la referencia a la democracia en instrumentos internacionales abrace y absorba, en

Bretaña, cuna del liberalismo, el primer ministro Canning afirmara en 1823: “La obtención generalizada de instituciones libres no es necesariamente una garantía para la paz generalizada”. Morgenthau creía en la continuidad de la política exterior de los Estados, con independencia de sus regímenes políticos. No creía, por tanto, como afirma la teoría liberal, que la política exterior de un país es el simple reflejo de su situación interna y que transformando la última, se puede cambiar la primera. Vid. MORGENTHAU, H. J.: “El rechazo de la política”, en *Escritos sobre política internacional*, est., trad. y not. de E. Barbé, Madrid, 1990, p. 35.

⁴⁹⁶ Ya en 1936 R.G. Greaves hacía hincapié en que las referencias de Wilson al “código del honor” y a la “buena voluntad sincera” se habían visto desmentidas por los hechos. Ni la prohibición de la diplomacia secreta ni la implantación de regímenes democráticos habían llevado automáticamente al estado de cosas preconizado por el presidente norteamericano. Por el contrario, había prevalecido en las políticas de los gobiernos no el interés general sino los intereses regionales o nacionales, y las ventajas egoístas e inmediatas otorgadas a grupos restringidos pero poderosos. Vid. GREAVES, R.G.: “La prévention de la guerre”, en *La Sécurité Collective*, op.cit pp. 156-157.

⁴⁹⁷ Cfr. VALTICOS, N.: “La démocratie et les droits de l'homme”, *Annuaire Européen*, 1987, p. 54.

⁴⁹⁸ Algunos autores subrayan la diferencia entre democracia y constitucionalismo liberal. Opinan que puede existir una democracia sin libertad. Vid. ZAKARIA, F.: “The Rise of Democracy Illiberal”, *FA*, november-December 1997. En este artículo se subrayan las afirmaciones del diplomático norteamericano R. Holbrooke en torno a las elecciones locales en Bosnia Herzegovina de septiembre de 1996. Holbrooke expresaba su preocupación de que los resultados de unas elecciones libres pudieran dar como resultados opciones racistas, fascistas o separatistas.

⁴⁹⁹ Cfr. ABELLAN HONRRUBIA, V.: “La protección internacional de los derechos humanos: métodos internacionales y garantías internas”. *Pensamiento jurídico y sociedad internacional. Homenaje a D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, 1986, pp. 29-58. Por lo demás, la historia del siglo XX ha desacreditado ampliamente la búsqueda de alternativas distintas al sistema democrático liberal. Lo recordaba S.M. el Rey en su histórica intervención ante la Asamblea Nacional francesa (7-10-1993): “Cualesquiera que sean los problemas que afligen a nuestra sociedad – y son graves, a veces dramáticos, puesto que son consecuencia de una crisis de civilización; puesto que son el reflejo de una transformación en el equilibrio planetario- nadie piensa hoy en encontrarles solución al margen de nuestros sistemas democráticos de economía de mercado”. Vid. *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1993, OID, MAE, p. 41.

muchas ocasiones, a la relación de derechos fundamentales ⁽⁻⁵⁰⁰⁻⁾. Por lo demás, la OSCE ha reconocido el vínculo permanente entre la democracia y los derechos humanos, tal y como puede verse en el preámbulo del Documento de la Segunda Reunión de Copenhague de la Conferencia de la Dimensión Humana: “Los Estados participantes reconocen que una democracia pluralista y el Estado de Derecho son esenciales para garantizar el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

Es cierto que la convergencia de sistemas políticos es un factor de cohesión que favorece la cooperación entre los Estados; es un elemento que contribuye a la paz y la seguridad exteriores ⁵⁰¹. Pero las amenazas a la seguridad apenas provienen hoy de factores exteriores a los que tradicionalmente tenían que hacer frente las fuerzas armadas en su misión de defensa de la independencia e integridad territorial de un país. Es cierto, en líneas generales, que son escasos los ejemplos históricos de conflictos armados entre regímenes democráticos ⁽⁻⁵⁰²⁻⁾, pero siguen persistiendo las diferencias culturales, los agravios nacionalistas, las tensiones geopolíticas, los intereses económicos... ⁽⁻⁵⁰³⁻⁾. De ahí que sería erróneo creer que con la simple expresión de la voluntad popular por medio de las urnas estén garantizadas la paz y el respeto a la dignidad humana ⁽⁻⁵⁰⁴⁻⁾. Pensar así sería dejarse llevar de un voluntarismo cientifista, puesto en entredicho por algunos trágicos acontecimientos del siglo XX. En esos acontecimientos, especialmente los relacionados con la II Guerra Mundial, se pudo ver que la cultura -en el sentido más restringido del término- y la ciencia se volvieron contra el propio hombre ⁽⁻⁵⁰⁵⁻⁾. Sigue siendo, por tanto,

⁵⁰⁰ Vid ROLDAN BARBERO, J.: *Democracia y Derecho Internacional*, op. cit., p. 121.

⁵⁰¹ A este respecto, el Ministro español de Asuntos Exteriores, F. Fernández Ordoñez, se manifestaba en estos términos con motivo del X aniversario del Acta Final de Helsinki: “España mantiene en este tema una posición muy clara en los foros internacionales. No puede existir paz entre las naciones si en cada una de ellas no existen las libertades y los derechos que permiten la dignidad moral de sus ciudadanos. Ha sido precisamente la conquista de la libertad y de los derechos humanos lo que identifica la aventura histórica de Europa”. Vid. CSCE. *Textos fundamentales*, op. cit. p. 332.

⁵⁰² De 416 guerras entabladas entre Estados soberanos entre 1816 y 1980, tan sólo 12 podrían considerarse guerras entre democracias. Vid. “Democracies and War. The politics of peace”. *The Economist*, 1-4-1995.

⁵⁰³ En opinión de C. Alonso Zaldívar, este tipo de conflictos pueden en el futuro situar en campos enfrentados a Estados democráticos. Vid ALONSO ZALDIVAR, C.: *Variaciones sobre un mundo en cambio*, Madrid, 1996, p. 530. Por su parte, J. Crawford, pese a señalar que actualmente el Derecho Internacional se mueve en direcciones prodemocráticas y cita el ejemplo de la institución de la Oficina pro elecciones libres (actualmente OIDDH) creada por la Carta de París, se muestra cauteloso al insistir en que no debe confundirse la democracia con el gobierno de la “mayoría simple”, pues toda persona, miembro de una mayoría o una minoría, tiene derecho a participar en la vida pública. Además puede darse perfectamente el caso de que un gobierno democráticamente elegido viole los derechos de las minorías. Vid CRAWFORD, J.: “Democracy and International Law”, *British Yearbook of International Law* 1993, pp. 125 y 132.

⁵⁰⁴ La difusión de los valores democráticos, con su consiguiente incidencia en la seguridad, debe ir mucho más allá de la pura dimensión política. El desafío actual de las organizaciones internacionales, que hacen gala de la defensa de dichos valores, radica en ganar para la causa de la democracia a quienes participan no sólo en actividades políticas sino también económicas, sociales, culturales y ecológicas. Vid. HILARIO, R. “Droits de l’homme et démocratie véritable. Elements essentiels pour l’union des nations”, *Revue de Droit International et de Sciences politiques et diplomatiques* 2, 1993, pp. 90-111.

⁵⁰⁵ Sólo desde la experiencia vivida en aquellos años y de la aspiración a un mundo libre del “flagelo de

más válida que nunca la afirmación que en 1937 hiciera J. Barthélemy de que la democracia se reconoce en el modo de tratar al hombre⁽⁵⁰⁶⁻⁾. Mas es indudable que la democracia puede inculcar al Estado un carácter más pacifista y solidario que el totalitarismo⁽⁵⁰⁷⁻⁾. Bien entendido que el tipo de democracia al que nos referimos es el que está asentado en valores, como los citados de la paz y la solidaridad. En caso de que no sea así, tendremos que añadir un desafío más a la seguridad en la larga lista de los surgidos -o mejor dicho, redescubiertos- desde el final de la guerra fría: la existencia de sistemas políticos que, aunque sea formalmente democracias parlamentarias, están afectados por el abuso de poder y la corrupción⁽⁵⁰⁸⁻⁾. Es la ausencia o el déficit de valores éticos lo que favorece dicha situación. La corrupción es un factor de tal gravedad que, en expresión de una estudiosa de la ciencia política, puede llevar a introducir “el lobo en la democracia”⁽⁵⁰⁹⁻⁾. De ahí que la OSCE en la Carta sobre la Seguridad Europea (III, 33) se viera precisada a recordar la amenaza derivada de la corrupción: “Somos conscientes de la amenaza que supone la corrupción para los valores que compartimos en el seno de la OSCE, al ser fuente de inestabilidad que afecta a numerosos aspectos de las dimensiones humana y económica de la seguridad. Los Estados participantes se comprometen a intensificar su lucha contra la corrupción y las condiciones que la propician, y a promover un marco favorable para las buenas prácticas de gobierno y el fomento de la integridad pública”⁵¹⁰.

la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles" (preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas) puede entenderse, por ejemplo, una visión del mundo, impregnada de un ingenuo racionalismo. Era la que tenía el mexicano J. Torres Bodet, uno de los primeros secretarios generales de la UNESCO, cuando afirmaba que el hombre humanista del siglo XVIII y el hombre materialista del siglo XIX encontrarían su auténtico desarrollo en un hombre del siglo XX, equilibrado e integral. Vid. MYLONAS, D.: *La Genèse de l'UNESCO...*, *op.cit.* p. 384.

⁵⁰⁶ "La démocratie est une attitude, un esprit ou...un comportement à l'égard de l'individu... La démocratie se reconnaît à la façon de traiter l'homme par la confiance ou par le mépris; par l'éducation ou par le dressage; par l'invitation au concours ou par les chaînes sur les bras; par la demande de l'avis ou par le baillon sur la bouche; par l'invitation à diriger et à maîtriser lui-même son destin; par la direction d'en haut par force, ruse ou intimidation, ou par la confiance, la concorde et la collaboration". Vid. BARTHELEMY, J.: "Politique intérieure et Droit International", *RCADI*, 1937, I, pp. 492-493.

⁵⁰⁷ Vid. ROLDAN BARBERO J: *Democracia y Derecho Internacional*, p. 134. Recordemos asimismo que ya en 1931 B. Mirkin-Guetzevich, en uno de los Cursos de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, señalaba que la democratización interna de los Estados traía como consecuencia la democratización del Derecho Internacional: "Le Droit Constitutionnel international, ius gentium de la paix, n'est possible que grâce aux progrès de la Démocratie". Vid. MIRKINE-GUETZEVICH, B.: "Droit International et Droit Constitutionnel", *RCADI*, 1931, IV, p. 463.

⁵⁰⁸ Es una realidad universalmente extendida el peligro de socavar la esencia misma de la democracia y de desvirtuar el ejercicio mismo del poder si el poder emanado del pueblo se desvía en favor de los intereses personales de quienes lo detentan. Vid. ANDRIAMBELOMIADANA, R.: "Corrupción y 'clientelismo'", *El Correo de la UNESCO*, XLIX, junio 1996, pp. 25-27.

⁵⁰⁹ Cfr. DELLA PORTA, D.: "El lobo en la democracia", *El Correo de la UNESCO*, XLIX, junio 1996, pp. 18-21.

⁵¹⁰ A este respecto, cabe señalar que en la clausura de la Novena Reunión del Foro Económico de la OSCE (Praga, 18 de mayo de 2001), la Declaración del Presidente en ejercicio contiene algunas reflexiones sobre las consecuencias de la corrupción y de la mala gestión en el gobierno: “Una mala gestión pública y la falta de transparencia plantean graves amenazas para la seguridad y la estabilidad en el plano nacional, y puede generar situaciones críticas para la seguridad en un nivel superior, entre Estados. Una gestión pública inadecuada y una mala situación económica pueden ser reflejo de la

La respuesta ante estas situaciones debería pasar por reforzar la sociedad civil que, de alguna manera, puede ser considerada como el fermento de la democracia. Pero la sociedad civil no podrá desarrollarse con plenitud sin la existencia de una cultura democrática en la que los individuos tomen conciencia de que deben desempeñar un papel en la toma de decisiones por los poderes públicos en las cuestiones que les afecten⁵¹¹. Este déficit de cultura democrática reviste especial gravedad, por ejemplo, en los Estados participantes en la OSCE que en su día formaron parte de la Unión Soviética⁵¹². Este es un aspecto de especial incidencia sobre la seguridad, pues una cultura de democracia es fundamentalmente una cultura de paz.⁵¹³

Pero las prometedoras perspectivas, enunciadas por la CSCE en la Cumbre de París, se verían empañadas por conflictos de origen étnico. A este respecto, la Declaración de la Cumbre de Helsinki mostraba inicialmente su satisfacción por los cambios producidos en Europa de esta manera: "Hemos sido testigos del final de la guerra fría, de la caída de los regímenes totalitarios y de la defunción de la ideología en que se basaban.

fragilidad de las instituciones y de la persistencia de círculos viciosos cuyos efectos pueden verse agravados por una fuerte conmoción externa". Vid. *9EF(SC). JOUR/4, Anexo*.

⁵¹¹ El fomento de una cultura democrática es una labor no sólo del estado sino también de la sociedad. Así lo recuerda el Informe al Consejo de la CSCE del Seminario de Expertos de la CSCE sobre Instituciones Democráticas (Oslo, 15 de noviembre de 1991): "La sociedad puede fomentar a muchos niveles la expansión de una cultura democrática: en la educación cívica básica, en los medios de comunicación, en los movimientos y organizaciones religiosas y cívicas, en los partidos políticos, en las profesiones universitarias, especialmente en la jurídica, en la judicatura, en la administración pública, dentro de las fuerzas armadas y la policía, y garantizando la subordinación absoluta al poder civil y al gobierno democrático".

¹¹² Podemos citar el ejemplo de los Estados de Asia Central. En ellos es acuciante la cuestión de si la democracia se basa en valores universales o en condiciones específicas de carácter local. ¿Hay diferentes modelos de sistemas democráticos o un modelo universal de los mismos? Algunos representantes de estos Estados en la OSCE dan por sentado de que cada país puede desarrollar una democracia de rasgos específicos conforme a su cultura y tradiciones. Sin embargo, en un seminario de la OSCE, la entonces directora de la OIDDH, A.F. Glover, matizó acertadamente que esos rasgos específicos de la democracia no pueden ni deben estar en contradicción con los compromisos de la OSCE y otros compromisos internacionales. Vid. Seminar on Confidence Building, Dushanbe, 24-26 April 1996, *ref.sec/245/96* 8 May 1996, pg. 23.

¹¹³ La CSCE así lo dio a entender en la Carta de París para una Nueva Europa, en la afirmación de los Estados participantes: "La consolidación de la democracia y la mejora de la seguridad favorecerán las relaciones amistosas entre nosotros" (Carta de París, Seguridad). El carácter pacífico de la democracia es reconocido también por las Naciones Unidas en textos como el siguiente: "Cuando los Estados que tienen en común una cultura de la democracia se ven envueltos en una controversia, la transparencia de sus regímenes puede contribuir a impedir accidentes, evitar reacciones basadas en las emociones o en el temor y reducir la probabilidad de un ataque por sorpresa". Vid. Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas. *A/51/761, 20 de diciembre de 1996, Anexo, párrafo 18*.

Todos nuestros países adoptan ahora la democracia como base de su vida política, social y económica" (párrafo 3). Sin embargo, la Declaración no podía por menos de reconocer de un modo implícito que simplemente con la adopción de instituciones democráticas no era suficiente para hacer frente a los retos a la seguridad, sobre todo si éstos eran de carácter interno. La realidad, especialmente en la antigua Yugoslavia y el Cáucaso, se manifestaba en estos términos: "Por primera vez en decenios nos enfrentamos con guerras en la región de la CSCE. Siguen ocurriendo nuevos conflictos armados y sigue utilizándose masivamente la fuerza para lograr hegemonía y expansión territorial. La pérdida de vidas y la miseria humana, que implica enorme número de refugiados, han sido los más graves desde la segunda guerra mundial. Son horribles los daños causados a nuestro patrimonio cultural así como la destrucción de bienes" (Declaración de la Cumbre de Helsinki, 13).

Por tanto, a partir de la Cumbre de Helsinki, los textos fundamentales de la CSCE/OSCE reflejarán cierta constatación amarga del desfase entre los buenos deseos y las realidades. Por ejemplo, el capítulo 2 de las Decisiones de Estocolmo, vuelve, por un lado, a reiterar que "el concepto general de seguridad de la CSCE pone directamente en relación a la paz, la seguridad y la prosperidad con la observancia de los derechos humanos y las libertades democráticas" y al mismo tiempo reconoce que "muchos de los actuales problemas están vinculados a la no observancia de los compromisos y principios de la CSCE" ⁽⁻⁵¹⁴⁻⁾. Por consiguiente, la no observancia y las continuadas violaciones de los compromisos en la esfera de la dimensión humana atenta directamente contra el principio de integridad de la seguridad. De ahí que en los documentos de las Cumbres y Consejos Ministeriales posteriores a 1992, no falten las enumeraciones de una serie de desafíos que ponen en peligro la paz, la seguridad y la democracia: nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia, antisemitismo... Así, en las Decisiones de Roma X, 3, estos fenómenos son presentados como originadores de "tensiones étnicas, políticas y sociales dentro de los Estados y entre ellos"; y su incidencia sobrepasa el área de la OSCE, pues "socavan la estabilidad internacional y los esfuerzos mundiales para colocar a los derechos humanos en una base firme" ⁽⁻⁵¹⁵⁻⁾. En consecuencia, el Consejo Ministerial de Roma subrayó que "las cuestiones relativas a la dimensión humana son fundamentales para el concepto general de seguridad de la CSCE" (Decisiones de Roma IV, 1) ⁵¹⁶, y adoptó la

⁵¹⁴ Los principios no pueden pretender agotar el contenido de la democracia, pues, además del marco normativo, existen condiciones de tipo social, económico, político y eventualmente cultural, cuyo cumplimiento es indispensable para el funcionamiento de la democracia. A este respecto, vid. el informe de la Subcomisión de la Asamblea del Atlántico Norte sobre la CSCE: "La démocratisation en Europe centrale et orientale: bilan intérimaire". *Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission des Affaires Civiles*, doc. AK 221 CC(93), Bruselas, 1993.

⁵¹⁵ La percepción de estas amenazas a la seguridad internacional está presente también en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, "Un Programa de Paz", en cuyo párrafo 10 puede leerse: "Se desdibujan las fronteras nacionales... No obstante, al mismo tiempo, se hacen nuevas y violentas declaraciones de nacionalismo y soberanía, y la cohesión de los Estados se ve amenazada por brutales luchas étnicas, religiosas, sociales, culturales o lingüísticas. Atentan contra la paz social, por una parte las nuevas afirmaciones de discriminación y exclusión, y por la otra, actos de terrorismo que tienen por objeto minar el proceso evolutivo y las transformaciones por medios democráticos". doc. A/47/277, S/24111, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

¹¹⁶ En esta misma idea insistiría años más tarde M. van der Stoep, Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales a lo largo de una década: "Comprehensive security of the OSCE states is impossible if it is not based upon the protection and promotion of human rights and fundamental freedoms and upon the strengthening of democratic institutions". *OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues*, Warsaw, 2-19 October 1995.

siguiente decisión: "Con miras a favorecer la consideración y las medidas políticas adoptadas en virtud de la dimensión humana, los órganos de la CSCE encargados de tomar decisiones, examinarán periódicamente las cuestiones relativas a la dimensión humana como parte integrante de las deliberaciones relativas a la seguridad europea" (Decisiones de Roma IV, 3) ⁽⁻⁵¹⁷⁻⁾. En esta misma disposición se preveía que algunos mecanismos y procedimientos de la CSCE en materia de seguridad introdujeran en sus tareas una mayor atención a la dimensión humana para llevar así la concepción integral de la seguridad más allá del terreno de los principios. En concreto, se debería hacer mayor hincapié en los aspectos de la dimensión humana y en los mandatos de las misiones de la CSCE así como en los informes de las misiones de seguimiento. También en el contexto de la prevención de conflictos y gestión de crisis, el Consejo Superior y el Consejo Permanente estudiarían, según procediera, la cuestión de las personas desplazadas y refugiados, tomando en consideración la función de otros órganos internacionales pertinentes ⁽⁻⁵¹⁸⁻⁾.

Por su parte, la Declaración de la Cumbre de Lisboa (párrafo 9) establece una relación directa entre la concepción integral de la seguridad ("el amplio concepto de seguridad de la OSCE") y la mejora en el cumplimiento de todos los compromisos en materia de dimensión humana, "en particular por lo que se refiere a los derechos humanos y a las libertades fundamentales". La seguridad integral o global es, por tanto, una seguridad democrática y humanista, según se infiere de otro pasaje del citado párrafo que considera los valores comunes de una sociedad libre y democrática en todos los Estados participantes como "una base esencial de nuestra seguridad común" ⁽⁻⁵¹⁹⁻⁾. De ahí que se

⁵¹⁷ En un contexto europeo, en el que la mayor parte de los conflictos pueden tener su origen en la negación de los derechos de ciertos grupos específicos, resulta de especial interés la vinculación establecida por la CSCE/OSCE entre las cuestiones relativas a los derechos humanos y la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Vid. "La Dimension Humaine de la CSCE: Principes, Mecanismes et Mise en Oeuvre". *Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission des Affaires Civiles, doc Al 198 CC/CSCE (94) 4*, Bruselas, 1994. En idéntico sentido, la Declaración de la Cumbre de Budapest (párrafo 14), resalta la importancia que la OSCE concede a la dimensión humana en todas sus actividades, y que se fundamenta así: "El respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho es un elemento esencial de la seguridad y la cooperación en la región de la CSCE".

⁵¹⁸ La integración de las cuestiones relativas a la dimensión humana en deliberaciones y tareas relativas a la seguridad en Europa han requerido la asistencia de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) con sus recursos, información y asesoramiento. En este sentido, desde el informe anual de 1996 sobre actividades de la OSCE se viene dando cuenta de la presencia periódica del Director y de miembros de la OIDDH en las reuniones del Consejo Permanente, y de la facilitación de información mensual por la Oficina sobre sus actividades a las delegaciones de los Estados participantes. Con el tiempo, se ha considerado conveniente que los informes de la OIDDH sean semestrales.

Sin embargo, en lo referente a personas desplazadas y refugiados, la OSCE no ha desarrollado unos compromisos específicos, pese a la existencia de esos problemas en algunos de sus ámbitos de actuación como el sureste de Europa, tal y como fue puesto de manifiesto por una integrante de la delegación norteamericana en la Reunión de la OSCE para el Examen de los Cumplimientos de la Dimensión Humana (2003), vid. "Migrations, Refugees and Displaced Persons", *Brookings Institution*,

http://www.brookings.edu/speeches/2003/1010humanrights_cohen.aspx

⁵¹⁹ En el mismo sentido, la afirmación del párrafo 1 de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo

pueda calificar a la OSCE de 'comunidad de valores', según se desprende, por ejemplo, de la Declaración de Lisboa sobre el Modelo de Seguridad que considera como uno de los elementos fundamentales del objetivo de un espacio común de seguridad "la adhesión a valores, compromisos y normas de comportamiento compartidos" (párrafo 4) ⁽⁻⁵²⁰⁻⁾. Previamente el enunciado de la Decisión segunda del Consejo Ministerial, celebrado en Estocolmo en diciembre de 1992, contenía una referencia explícita a la CSCE en tanto que comunidad de valores. Los valores de referencia están representados por los principios del Acta Final de Helsinki y documentos posteriores de la CSCE/OSCE que, a tenor del párrafo 2 de la Declaración de la Cumbre de Budapest, "responden a los valores compartidos que guiarán nuestras políticas, individual y colectivamente, en todas las organizaciones e instituciones a que pertenecemos". De esta afirmación se infiere que el principio de integridad de la seguridad de la OSCE -en el que están presente dichos valores - tendrá necesariamente que informar las respectivas concepciones de la seguridad de las organizaciones europeas y transatlánticas a las que pertenecen los Estados participantes ⁽⁻⁵²¹⁻⁾. Dado que las amenazas a la seguridad son predominantemente de carácter interno, resulta prioritario, como acertadamente señala R. Yakemtchouk promover una serie de

Común y Global de Seguridad para Europa en el siglo XXI: "La libertad, la democracia y la cooperación son ahora la base de nuestra seguridad común".

⁵²⁰ El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, M. van der Stoep, definió a la OSCE como "comunidad de valores, objetivos y responsabilidades". Entre otras cosas, afirmó: "Desde que se produjeron los cambios transcendentales en Europa Central y oriental, se ha venido considerando -con razón- a la CSCE como una comunidad de valores. La CSCE encarna ahora lo que los Estados de la comunidad euro-atlántica consideran como su filosofía político-ética además de un conjunto de normas comunes de comportamiento... Hemos de estudiar también el proceso de Helsinki como comunidad de objetivos. La CSCE ha de definir claramente su papel dentro de una arquitectura de seguridad europea en plena evolución, basándose en sus ventajas comparativas y tomando en consideración aquello que otros organismos internacionales están más capacitados para llevar a cabo... El proceso de Helsinki debe centrarse en el área que mejor puede abordar: la prevención de conflictos en su sentido más general, es decir, no sólo la inmediata prevención de un conflicto violento sino, a más largo plazo, la consolidación de la paz... Para tener éxito como comunidad de valores y objetivos la CSCE debe considerarse también una comunidad de responsabilidades. Es obvio que los dirigentes de los distintos Estados que participan en la CSCE son los principales responsables de que se cumplan los compromisos de la Conferencia y se construya la paz en sus países. Pero al mismo tiempo, la comunidad internacional tiene también un deber moral y político que cumplir... Los Estados participantes han de estar preparados para dar en su momento un respaldo material y político eficaz y concreto". Vid. VAN DER STOEL, M.: "Prevenir conflictos y construir la paz: un reto para la CSCE", *Revista de la OTAN*, n.4, agosto de 1994, pp. 7-12.

⁵²¹ Vid. a este respecto, algunas de las afirmaciones del párrafo 11 del comunicado de la reunión del Consejo Atlántico, celebrada en Bruselas el 1 de diciembre de 1994: "Los Acuerdos de Helsinki y otros documentos de la CSCE constituyen la definición básica de nuestros objetivos y normas comunes. La CSCE define los valores y objetivos de una amplia comunidad de seguridad y cooperación. La OTAN respeta y apoya los principios de la CSCE". Texto en *Revista de la OTAN*, nn. 6 y 1, diciembre de 1994 y enero de 1995, p. 27. Estas afirmaciones han de contemplarse además a la luz del preámbulo del Tratado de Washington, constitutivo de la Alianza Atlántica, donde se expresa la determinación de los Estados miembros de salvaguardar la libertad de sus pueblos, su herencia común y su civilización, basadas en los principios de la democracia, las libertades individuales y el imperio del Derecho. Por su parte, la Resolución 260 de la Asamblea del Atlántico Norte, aún reconociendo la no existencia de criterios formales de admisión en la OTAN, aboga por la no admisión de nuevos miembros en tanto los candidatos no se conformen a los principios del Tratado de la Alianza Atlántica y a las disposiciones de los documentos de la OSCE. La citada Resolución admite incluso que el grado de protección de los derechos humanos en algún país miembro de la Alianza puede situarse -y a veces se ha situado- por debajo de los compromisos establecidos en los documentos de la OSCE. Vid. Resolution 260 sur le maintien des normes touchant au respect des droits de la personne au sein de l'OTAN. *Assemblée de l'Atlantique Nord doc AM 293 PC 995, 10, Ann 1*, Bruselas, 1995.

valores, tanto entre los Estados como entre los pueblos de Europa Central, Oriental y de las ex repúblicas soviéticas, pues a lo largo de su historia, a excepción de los Estados bálticos, estos países nunca tuvieron auténticos regímenes parlamentarios⁽⁵²²⁻⁾. Se trata, en definitiva, de alimentar una cultura democrática⁵²³.

Sin agotar por entero las referencias al objeto de este estudio sobre la concepción de la seguridad de la OSCE, convendrá finalmente señalar que la Carta sobre la Seguridad Europea (III, 14) relaciona el sistema democrático y el Estado de Derecho con la paz y la seguridad: “Las mejores garantías de paz y seguridad en nuestra región son la voluntad y la *capacidad* de cada Estado participante para obrar a favor de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos”. Más allá de todo piadoso voluntarismo, los Estados deberían disponer de una auténtica capacidad para actuar en la promoción de los valores que la OSCE pretende fomentar. Los desafíos actuales a la seguridad – y que implican graves violaciones de los derechos humanos o de la normativa del Estado de derecho – pueden sobrepasar la capacidad de actuación de los Estados, en especial de aquéllos en que la democracia está aún en vías de consolidación. De ahí la necesidad de la cooperación entre los Estados participantes y la importancia de las labores de asistencia realizadas por los instrumentos de la Dimensión Humana de la OSCE⁵²⁴.

Seguidamente abordaremos algunos instrumentos en relación con la dimensión humana de la seguridad: el Mecanismo de la Dimensión Humana (MDH), la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (OIDDH) y el Alto Comisionado

⁵²² R. Yakemtchouk se refiere a los principios de libertad política, democracia, prosperidad económica y justicia social que son, a su vez, una de las mejores garantías de seguridad y estabilidad en Europa. Vid. YAKEMTCHOUK, R.: “The new security data for Europe and the role of international organisations”, *Studia Diplomatica*, XLVII, 1994, n. 4, p. 21.

⁵²³ La necesidad de esta labor fue recalcada en su momento por el Informe al Consejo de la CSCE del Seminario de Expertos de la CSCE sobre Instituciones Democráticas (Oslo, 15 de noviembre de 1991): “Donde no ha habido oportunidad de desarrollar una tradición democrática de larga duración, o dónde ésta ha sido interrumpida, sería preciso desarrollar una cultura democrática a nivel local, regional y nacional, con objeto de apoyar las nuevas instituciones democráticas. Se observó que la relación recíproca entre las normas internacionales sobre derechos humanos y las prácticas nacionales era importante a este respecto” En esta última referencia se señala la necesidad de una interacción entre democracia y derechos humanos, pues una auténtica democracia implica respeto a la dignidad humana. En este sentido, se subraya el valor instrumental del Derecho Internacional, considerado como “International Law of Human Dignity”. Vid. MC DOUGAL, M.S.: “Perspectives for an International Law of Human Dignity”, en *Studies In World Public Order*, New Haven, 1987, pp. 987-1019.

⁵²⁴ La importancia de la labor de asistencia de la OSCE a las nuevas democracias en los Estados participantes fue recalcado por el primer secretario general, Wilhem Höynck, en estos términos: “The CSCE involvement in all aspects of the implementation of human rights, democracy and the rule of law stems from a clearly defined mandate. Issues related to the Human Dimension cannot be considered exclusively internal and are of concern to all participating States. This is not aimed at complicating the internal situations of CSCE-States but at consolidating it through increased legitimization. This can be an important factor not only internally but also externally. It contributes to a positive international image. Serious efforts to implement the Human Dimension commitments are decisive in evaluating a country’s stability. This will attract not only the attention of other states and their business community, it also facilitate efforts of other international organisations dealing with economic and ecological matters”. Vid. “The new CSCE and its contribution to Stability-Building: Possibilities and Limitations”, Speech at the Seminar on General CSCE Issues, Tashkent, 28 September 1994, en *From CSCE to OSCE... op. cit.*, p. 89.

para las Minorías Nacionales (ACMN)⁵²⁵. No es nuestro propósito hacer un detallado análisis de las funciones de dichos instrumentos ni tampoco balance alguno de sus actividades. Pretendemos, en cambio, poner de relieve la identificación de los citados instrumentos con la concepción de la seguridad sustentada por la OSCE.

b) El Mecanismo de la Dimensión Humana

Por el Documento de clausura de la Reunión de Viena (1989) se estableció el llamado Mecanismo de la Dimensión Humana (MDH), un mecanismo diplomático de carácter esencialmente bilateral que permitía a un Estado participante en la CSCE solicitar informaciones y explicaciones directas a otro Estado participante si tenía razones para creer que éste no cumplía sus compromisos en materia de dimensión humana. El Estado en cuestión se veía obligado a responder a las peticiones de información e incluso a celebrar con otros Estados participantes que así lo requiriesen, reuniones bilaterales con el fin de examinar cuestiones relativas a la dimensión humana de la CSCE. Se trata de un compromiso que resulta ineludible para el Estado requerido y que responde a una concepción humanista de la seguridad en la que se rechaza que los intereses de los Estados prevalezcan sobre los derechos de los individuos. Conlleva también un rechazo de la tradicional actitud de algunos Estados, en particular los del antiguo bloque socialista, de anteponer la libertad de elegir su sistema político y social al respeto a los derechos de la persona humana. El MDH supone asimismo reafirmar que los principios VI y VII del Decálogo de Helsinki (no intervención en los asuntos internos; respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales), que no por casualidad fueron enunciados correlativamente, han de interpretarse teniendo en cuenta ambos principios y todos los demás que componen este decálogo sobre las relaciones entre los Estados participantes⁵²⁶. Con todo, en sus orígenes el MDH tenía un acusado carácter intergubernamental y no dejaba de ser un procedimiento diplomático reforzado⁵²⁷. Pero

⁵²⁵ En el mandato del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales se precisa que éste “será un instrumento de prevención de conflictos en la fase más temprana que sea posible” (Decisiones de Helsinki II, 2). No se le considera estrictamente un instrumento de la Dimensión Humana de la OSCE pero mantiene, por ejemplo, una estrecha relación con la OIIDH: hace uso de los medios de que dispone la Oficina e informa de sus actividades a las reuniones de la OSCE relativas a la aplicación de la Dimensión Humana.

En relación también con la Dimensión Humana, podemos señalar al Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, cuyo mandato fue establecido por Decisión del Consejo Permanente n. 193, de 5 de noviembre de 1997(PC, Diario n. 137, punto 1 del orden del día). El Representante coopera estrechamente con los Estados Participantes, el Consejo Permanente, con la OIIDH, con el ACMN y, en su caso, con otros organismos de la OSCE. Su principal función es dar una rápida respuesta a los casos graves de incumplimiento por los Estados participantes de los principios y compromisos de la OSCE en materia de libertad de expresión y de libertad de los medios de comunicación. Estas libertades constituyen una de las bases de la democracia, por lo que al garantizar los Estados la existencia de medios de información independientes, lo que hacen es asegurar la transparencia de los gobiernos, los tribunales y las elecciones.

⁵²⁶ Un planteamiento de conjunto de esta cuestión puede encontrarse en CASTRO RIAL GARRONE, F.: “Los derechos humanos y la no intervención en los asuntos internos de los Estados”, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1990, pp. 163-210.

⁵²⁷ Un destacado análisis del contenido y evolución del Mecanismo de la Dimensión Humana es el de CASTRO RIAL GARRONE, F. “El “Mecanismo” de la Dimensión Humana de la CSCE”, *Hacia un*

acontecimientos como la inestabilidad en la Unión Soviética y los continuos brotes de violencia étnica en la región de la CSCE pusieron de manifiesto que el MDH, en su concepción original, fruto del optimismo de aquel histórico año de 1989, resultaba insuficiente para cambiar actitudes y situaciones en los Estados participantes.

La mejora y ampliación del Mecanismo tuvo lugar en la Reunión de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana (1991). Responde a la necesidad de incrementar la eficacia de la CSCE al ocuparse de los problemas relativos a los derechos humanos surgidos en sus territorios en un momento de cambios profundos en Europa. Ya no consiste únicamente en una respuesta a demandas de información sino que sobre todo permite el envío de misiones de expertos a los Estados participantes encargadas de investigar sobre cuestiones o problemas relativos a la dimensión humana⁵²⁸. Las misiones de expertos no se limitan a establecer los hechos sino que también pueden emitir recomendaciones proponiendo eventuales soluciones, asegurar buenos oficios y proponer una mediación (Sección I del Documento de Moscú). El MDH es calificado por los Estados participantes como “un método para fomentar el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, la democracia y el estado de derecho mediante el diálogo y la cooperación” (Documento de Moscú I, 1). De ahí que el planteamiento inicial para establecer las misiones sea la cooperación voluntaria y supone, en definitiva, una labor de asistencia: “Todo Estado participante podrá pedir la ayuda de una misión de la CSCE...” (Documento de Moscú I, 4). Se trata de misiones de expertos elegidos por el propio Estado interesado de una lista establecida *ad hoc* en la OSCE (Documento de Moscú I, 3). Pero si no existiera un *animus* de cooperación en un Estado participante, tendrá que prevalecer el principio de la indivisibilidad de la seguridad de la OSCE, pues estas cuestiones son consideradas asuntos de preocupación directa y legítima de todos los Estados participantes. Se quiebra entonces el habitual procedimiento del consenso y si cinco Estados participantes apoyan la iniciativa de otro que así lo solicite, se podrá proceder al establecimiento de una misión de relatores de la OSCE (Documento de Moscú I, 9). Con todo, este caso no se inscribe dentro de las situaciones de carácter extraordinario. Estas se corresponderían a “una amenaza especialmente grave contra el cumplimiento de las disposiciones relativas a la dimensión humana de la CSCE” (Documento de Moscú I, 12). Será preciso entonces un mínimo de diez Estados participantes para exigir de oficio la constitución de una misión de relatores en otro Estado participante (Documento de Moscú I, 12). Además cualquier Estado participante puede solicitar del Consejo Superior (entonces CAF) el establecimiento de misiones de expertos o de relatores (Documento de Moscú I, 13)⁵²⁹. Sin embargo, tanto la complejidad de los procedimientos como los

nuevo orden internacional y europeo... op.cit. pgs. 197-229.

⁵²⁸ Sobre la efectividad de las Misiones, con la exposición de aspectos prácticos de su desarrollo en Ucrania, Uzbekistán y Bosnia Herzegovina, puede consultarse HUBER, M., LEWIS, D., OBERSCHMIDT, R., du PONT, Y.: “The Effectiveness of OSCE Missions: The Cases of Uzbekistan, Ukraine and Bosnia and Herzegovina”, Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, *Conflict Research Unit*, February 2003, http://www.clingendael.nl/publications/2003/20030200_cru_paper_huber.pdf

⁵²⁹ Los Estados participantes invocaron por primera vez el Mecanismo de Moscú en noviembre de 2002, cuando un atentado fallido contra el presidente de Uzbekistán, S. Niyazov, desencadenó una oleada de represión gubernamental. Pero el gobierno uzbeko no permitió al relator designado entrar en el país. Vid. WEITZ, R.: “The OSCE and Political Disputes in Central Asia”, Central Asia –Caucasus Institute, CACI

consabidos intereses políticos han redundado en perjuicio de la utilización del mecanismo⁵³⁰. Consciente de esta situación, el Consejo Ministerial de Roma habilitó al Comité Permanente (hoy, Consejo Permanente) para desencadenar el mecanismo y adoptar medidas de seguimiento basadas en los informes de las misiones (Decisiones de Roma IV, 5).

En cualquier caso, el Consejo Permanente ofrece a los Estados participantes un marco para plantear en cualquier momento y de modo directo cuestiones relativas a la dimensión humana. Recordemos a este respecto que el Consejo Ministerial de Roma estableció que los órganos políticos de la OSCE examinarían las cuestiones relacionadas con la dimensión humana “como parte integrante de las deliberaciones relativas a la seguridad europea” (Decisiones de Roma IV, 3)⁵³¹.

B) La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH)

Su más inmediato antecedente es la Oficina para las Elecciones Libres, instituida en la Carta de París con el objeto de facilitar los contactos y el intercambio de información sobre las elecciones que se celebren en los Estados participantes, en aplicación de los párrafos 6 a 8 del Documento de Copenhague. Adopta esta institución el principio de legitimidad democrática como fundamento de la paz y la seguridad en Europa: “la voluntad de los pueblos, libre y claramente manifestada en elecciones periódicas y auténticas, es la base de la autoridad y legitimidad de todo gobierno” (Documento de Copenhague I, 6). Pero como dijimos anteriormente, los procesos electorales no se bastan por sí mismos sino que resulta indispensable la existencia de una cultura democrática como elemento necesario para el funcionamiento de las instituciones democráticas. El Seminario de Expertos de la CSCE sobre Instituciones Democráticas (Oslo, 15 de noviembre de 1991) subrayó el indispensable papel de una cultura democrática como elemento necesario para el funcionamiento de todos los gobiernos democráticos⁵³². Esto

Analyst, 19-4-2006, <http://www.cacianalyst.org/?q=node/3907>

⁵³⁰ Las debilidades del Mecanismo han sido puestas de relieve por V.-Y. Ghebali y A. Bloed. Vid. BLOED, A.: “Monitoring the CSCE Human Dimension: In Search of its Effectiveness”, *Monitoring Human Rights in Europe. Comparing International Procedures and Mechanisms*, BLOED, A., LEICHT, L., NOWAK, M., ROSAS, A. (ed.), Dordrecht, 1993, p. 77- 79, GHEBALI, V.-Y.: *L’OSCE dans l’Europe post-communiste...*, pp.471-472

⁵³¹ Es un ejemplo más de cómo la dimensión humana forma parte de la concepción global de la seguridad de la OSCE. A este respecto señala A. Bloed: “Security problems often start as human rights or economic problems. Any approach at combatting instability within a country or a region needs not only a short-term, but also a longer term perspective. And it is obvious that any long-term solution should also deal with the root causes of security problems. That is exactly the OSCE approach”. Vid. BLOED, A.: “The Human Dimension of the OSCE: Past, Present and Prospectives”, *OSCE ODIHR Bulletin*, Vol. 3, n. 3, p. 16.

⁵³² La implantación de una cultura democrática implica la existencia de una sociedad civil, y no es sólo una labor de los Estados. A éstos les corresponderá como tarea primaria la adquisición de las capacidades esenciales para satisfacer las necesidades materiales de la población, pues en caso contrario el proceso político democrático siempre estará sometido a turbulencias. Pero el grueso de la tarea corresponde a la sociedad civil: “La sociedad puede fomentar a muchos niveles la expansión de una cultura democrática: en la educación cívica básica, en los medios de comunicación, en los movimientos y organizaciones religiosas y cívicas, en los partidos políticos, en las profesiones universitarias,

supone el reconocimiento de que la democracia no es sólo una forma de gobierno sino también una forma o sistema de vida, en el que se respetan los valores fundamentales de la persona humana. Es recordar, en definitiva, que el sujeto de la democracia es el hombre y de que el Estado está limitado por el Derecho ⁵³³. No se trata sólo de que existan condiciones para celebrar elecciones libres e imparciales, sino que también es necesario apoyar el desarrollo y el mantenimiento de las instituciones necesarias para la práctica habitual de una política democrática. Así pues, la Oficina pro Elecciones Libres no había de limitarse a la recopilación de información, la elaboración de informes o el envío de observadores a las elecciones de los Estados participantes. El Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE, acordó otorgar funciones adicionales a la Oficina, que pasó a denominarse desde entonces Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH). El Documento de Helsinki la elevaría posteriormente a la categoría de “principal institución de la Dimensión Humana” (Decisiones de Helsinki VI,5).

El fundamento de la existencia de la OIDDH responde a una labor de asistencia de la OSCE a los Estados participantes en los compromisos en materia de dimensión humana, tras haber éstos expresado su firme determinación de “garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, de acatar el Estado de derecho, de fomentar los principios de la democracia y así crear, fortalecer y proteger las instituciones democráticas, a la vez que se fomenta la tolerancia en la sociedad” (Decisiones de Helsinki VI, 2). La democratización supone, en consecuencia, una nueva esfera para la asistencia técnica, limitada hasta el final de la guerra fría en muchas organizaciones internacionales, y en particular en las Naciones Unidas, a aspectos relacionados con el desarrollo económico y social. El auge actual de los procesos de democratización es la consecuencia de un consenso generalizado a todos los niveles y que lleva a creer que la democracia contribuye a mantener la paz y la seguridad, a asegurar la justicia y los derechos humanos y a promover el desarrollo económico y social. De ahí que la asistencia técnica en la esfera internacional no sólo abarque las transiciones hacia una economía de mercado sino también las transiciones políticas. Esta asistencia técnica se materializa en el caso de la OIDDH en una serie de funciones que incluyen la gestión de las informaciones y de los instrumentos relativos a la dimensión humana, el apoyo al establecimiento de instituciones democráticas, la promoción de elecciones libres y justas, y la contribución a la gestión de crisis y de conflictos ⁵³⁴.

Conforme a las Decisiones de Roma (IV, 4), la OIDDH sirve de punto de contacto para las informaciones facilitadas por los Estados participantes en el ámbito de los

especialmente en la jurídica, en la judicatura, en la administración pública, dentro de las fuerzas armadas y la policía, y garantizando la subordinación absoluta al poder civil y al gobierno democrático” (Informe al Consejo de la CSCE del Seminario de Expertos sobre Instituciones Democráticas, I).

⁵³³ Señalemos al respecto las afirmaciones de un destacado constitucionalista uruguayo: “El Estado democrático es, en lo interior y en el orden internacional, un Estado sometido al Derecho y responsable (...) Es un Estado con indeclinable y esencial vocación por la paz y la armónica convivencia de los pueblos todos del orbe”. Vid. BARBAGELATA, A. L.: *La Democracia*, Montevideo, 1983, p. 61.

⁵³⁴ Un destacado análisis de las actividades de la OIDDH en GUERRA, S.: “The Multi-Faceted Role of the ODIHR”, *ODIHR Bulletin*, vol. 4, n.1, Spring 1996, ppa. 10-20.

compromisos de la dimensión humana. Sin agotar el amplio abanico de sus actividades, citaremos sus más importantes facetas que, dado el concepto de una seguridad global, tienen una clara incidencia en la paz y la seguridad en el interior de los Estados participantes. Hay que destacar su actividad de marco institucional para compartir e intercambiar información sobre asistencia técnica, conocimientos prácticos y programas nacionales para ayudar a las nuevas democracias en la creación de instituciones (Documento de Praga, 10)⁵³⁵; su labor como centro de coordinación sobre un estado de emergencia pública conforme al párrafo 28.10 del Documento de Moscú⁵³⁶; su papel de recopilación de informaciones relativas a manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia y antisemitismo (Decisiones de Budapest VIII, 25); su función de punto de contacto para las cuestiones relacionadas con las etnias romaní y sinti (Decisiones de Budapest VIII, 23)...⁵³⁷

Respecto a la gestión de los instrumentos de la dimensión humana, la OIDDH organiza la reunión de evaluación de la aplicación de los compromisos en el marco de la dimensión humana durante los años en que no tiene lugar una conferencia de revisión

⁵³⁵ La contribución práctica de la OIDDH se manifiesta a través del Programa “Rule of Law”. Se parte de la base de que el Estado de Derecho no se reduce a una formalidad legal sino que debe apuntar a una finalidad de justicia basado en el reconocimiento de la persona humana como supremo valor. Así pues, la finalidad del Programa “Rule of Law” es la inserción de los derechos humanos individuales en la estructura institucional de un Estado participante. El Programa desarrolla entre otras actividades, la formación de jueces, fiscales, abogados, policías y funcionarios de instituciones penitenciarias; el apoyo a reformas legales y a proyectos de ley que adecúen las legislaciones nacionales a los compromisos de la OSCE y de otras organizaciones internacionales; la organización de programas de formación legal en el ámbito de los derechos humanos en facultades de derecho y escuelas de medicina legal... Vid. sus actividades y los correspondientes informes en <http://www.osce.org/odihr/unit-rol.htm> Sobre el mismo tema, se puede también consultar el resumen de The Human Dimension Seminar on the Rule of Law, Warsaw 28 November-1 December 1995 en <http://www.osce.org/odihr/docs/rolaw-95.htm>

⁵³⁶ Esta función ha sido estudiada por GHEBALI, V.-Y-: “The Human Dimension Regime on States of Public Emergency”, *ODIHR Bulletin*, vol. 4, n.1, Winter 1995/1996, pp.32-38.

⁵³⁷ Los grupos romaní y sinti, conocidos también como gitanos han sido víctimas de los nacionalismos extremistas en los países de Europa Central y Oriental, particularmente en los Balcanes y más concretamente en Kosovo. En general, resultan un grupo vulnerable porque sus problemas carecen de dimensión territorial. Su situación suele ser compleja en los Estados multiétnicos porque se les considera un pueblo sin Estado. Pero dada la universalidad de los derechos humanos, sus problemas se inscriben en el ámbito de la dimensión humana. Sobre este particular, hay que tener en cuenta que los Estados participantes se comprometieron a estudiar la conveniencia de “adoptar medidas adecuadas dentro de su marco constitucional y de conformidad con sus obligaciones internacionales para garantizar protección a todos en sus territorios contra la discriminación por motivos raciales, étnicos o religiosos, proteger a todas las personas, incluso los extranjeros, contra actos de violencia por cualquiera de estos motivos” (Decisiones de Helsinki VI, 33). La referencia en el párrafo 35 de estas mismas Decisiones a los nacionales de los Estados participantes pertenecientes al grupo romaní responde asimismo a este compromiso. En dicho párrafo hay alusión al estudio de sus problemas y a la creación de unas condiciones que les permitan participar plenamente y con igualdad de oportunidades en la vida de la sociedad. En idéntico sentido se manifiesta la Carta sobre la Seguridad Europea III, 20.

Se pueden consultar los documentos (informes, mesas redondas, seminarios) del punto de contacto para los romaní y sinti de la OIDDH: http://www.osce.org/odihr/cprsi/i_lib.htm y en particular, los textos de The Human Dimension Seminar in the CSCE, Warsaw, 20-23 September 1994, <http://www.osce.org/odihr/docs/roma-94/htm>

(Decisiones de Helsinki VI, 9-16)⁵³⁸; organiza seminarios relativos a la dimensión humana (Decisiones de Helsinki VI, 17-21)⁵³⁹; se encarga de las labores relativas a las misiones de expertos y relatores conforme al Mecanismo de Moscú sobre la Dimensión Humana (Documento de Praga, 14); ayuda a supervisar la aplicación de los compromisos en materia de dimensión humana por medio de la canalización de los informes de las misiones de la OSCE que tengan pertinencia para la dimensión humana además de las que correspondan al mecanismo para la dimensión humana (Decisiones de Helsinki VI, 5 a); pone sus medios a disposición del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (Decisiones de Helsinki VI, 5c).⁵⁴⁰

Con todo, la supervisión de la celebración de elecciones libres y justas sigue siendo uno de los principales ámbitos de trabajo de la OIDDH. Los procesos electorales democráticos tienen una clara incidencia en la paz y la seguridad, pues son exponentes de una cultura democrática que entiende que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad, y que opta, como asegura una expresión que hizo fortuna en Estados Unidos, por la utilización de *ballots* y no de *bullets* en el ámbito político⁵⁴¹. Esa cultura democrática no forma parte de las tradiciones de un buen número de Estados participantes de la OSCE. De ahí que la OIDDH desarrolle la tarea de supervisar los compromisos de la OSCE relativos a las elecciones (Documento de Copenhague I, 6-8). Sus cometidos específicos fueron fijados en la Carta de París (Documento Suplementario G, 1-4), y en las Decisiones de Budapest VIII, 12, se le atribuyó un papel destacado en la observación de elecciones,

⁵³⁸ Las reuniones se han celebrado desde 1993 en Varsovia y desde 1998 se han introducido nuevos procedimientos en su desarrollo. Dichos procedimientos y los informes de todas estas reuniones pueden ser consultados en <http://www.osce.org/odihr/lib-hdimr.htm>. Análisis dedicados a la primera reunión son los de BUCHSBAUM, T., HAMMER, S., SUNTINGER, W., TRETTER, H.: "The First Human Dimension Implementation Meeting. Warsaw, September-October 1993", *Helsinki Monitor*, vol. 5, n. 1, 1994, pp. 64-74 y vol. 5, n. 2, 1994, pp. 68-80. Sobre la segunda, vid. AMOR, M., ESTEBANEZ, M.: "The OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues 1995", *Helsinki Monitor*, vol. 7, n. 1, 1996, pp. 5-26.

En general, se critica a estas reuniones de evaluación por sus insuficiencias pero no es menos cierto que sirven para poner de manifiesto los obstáculos que se oponen a la aplicación de los compromisos de la dimensión humana y sobre todo contribuyen a proporcionar un foro de amplio alcance a las ONGs, pieza esencial en la construcción de una sociedad civil.

⁵³⁹ Los Seminarios se vienen celebrando desde 1992. Vid. OSCE Human Dimension Seminars (Consolidated Summaries) en <http://www.osce.org/odihr/lib-hdsr.htm>

⁵⁴⁰ Estas y otras funciones asignadas a la OIDDH han hecho de la institución mucho más que un instrumento para responder a situaciones inmediatas. Es todo un centro de recursos de análisis comparativos de los compromisos de la Dimensión Humana, de estrategias y proyectos. De ahí que sea de evidente utilidad para apoyar a las Misiones de la OSCE sobre el terreno y para los requerimientos que se le hagan desde los Estados participantes. Vid. MANTON, E; KNOLL, B.: "Monitoring within the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)", <http://www.cts.cuni.cz/new/data/Rep7e743cff.pdf>, 2006. Sobre el mismo particular, vid. GUERRA, S.: "The Multi-Faceted Role of the ODIHR", *OSCE/ODIHR Bulletin*, 2, 1996, pp. 10-20.

⁵⁴¹ La cultura democrática es "una cultura política, que sea fundamentalmente no violenta y en la que ningún partido o grupo espere ganar o perder todo el tiempo" Vid. *Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas*, A/51/761, 20 de diciembre de 1996, pár. 21.

antes, durante y después de su celebración⁵⁴². En esta misma decisión se afirmaba que la OIDDH debería evaluar las condiciones para el funcionamiento libre e independiente de los medios de comunicación. Esto implica que el derecho de participación política no sólo es una cuestión relativa a un inmediato proceso electoral sino que supone también el respeto por los Estados participantes de otros derechos humanos básicos como la libertad de expresión en este caso. Por lo demás, la participación política va estrechamente vinculada a las libertades de circulación, de reunión pacífica y de asociación.

Recordemos además que en la Carta de París se insistía en que la Oficina tendría en cuenta la labor de otras instituciones en esta esfera y cooperaría con ellas, en referencia implícita a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, pero la posterior aparición de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE ha añadido más complicación a la labor de coordinación atribuida a la OIDDH en esta materia⁵⁴³. Lo cierto es que la OIDDH puede prestar asistencia a los Estados participantes en la preparación y aplicación de su legislación electoral pero el aspecto práctico más sobresaliente de su labor es la elaboración de informes de evaluación de las elecciones y sus correspondientes recomendaciones⁵⁴⁴.

Las actividades de la OIDDH están interrelacionadas con las de otros instrumentos de la OSCE en el ámbito de la seguridad, lo que corrobora el propósito de los Estados participantes de insertar la dimensión humana en un enfoque global de la seguridad⁵⁴⁵. De hecho, el Consejo Ministerial de Estocolmo (1992) encomendaría a la OIDDH la organización de seminarios, en colaboración con el CPC, “para ayudar a compartir e incrementar el conocimiento de los problemas y las técnicas en las esferas de alerta

⁵⁴² Las Decisiones de Budapest VIII, 12 encomendaron también a la OSCE la elaboración de un manual para los observadores de las elecciones. El texto íntegro puede ser consultado en http://www.osce.org/odihr/election/handbook/eh_book.htm

⁵⁴³ Las reticencias del Consejo de Europa a que la OIDDH desarrolle un papel de coordinación en materia de observación electoral se ponen de relieve en el *Rapport Masseret sur la politique générale du Conseil de l'Europe* Dc. 780, 12 avril 1995. Las complejidades originadas por la concurrencia de observadores no son ajenas sin duda a esta referencia de la Carta sobre la Seguridad Europea II, 25, en la que se mencionan al principio los compromisos de la OSCE y en particular el Documento de Copenhague: “De conformidad con estos compromisos, invitaremos a nuestras elecciones a observadores de otros Estados participantes, de la OIDDH, de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y de cualesquiera organizaciones e instituciones privadas pertinentes que deseen observar nuestros procesos electorales”.

⁵⁴⁴ Los informes pueden ser consultados en <http://www.osce.org/odihr/elecprep.htm> Los puntos de vista de la OIDDH en materia de observación de elecciones son puestos de relieve en el *Human Dimension Seminar on Administration and Observations of elections* (Consolidated Summary), April 1997, <http://www.osce.org/odihr/docs/eleccons.htm> En el transcurso de este seminario, la entonces directora de la OIDDH, A. Glover, hizo constar lo siguiente: “The ODIHR is there to support countries in democratic institution-building in line with agreed upon OSCE commitments. Its elections reports, where critical are not to condemn, but offer a balanced assesment of the entire process and recommendations for reform”.

⁵⁴⁵ Así lo reconocían las Decisiones de Helsinki VI, 6: “Las actividades sobre las cuestiones relativas a la Dimensión Humana emprendidas por la OIDDH podrán contribuir, entre otras cosas, a la pronta alerta en la prevención de conflictos”. La pronta alerta o alerta temprana puede considerarse primordialmente como una función de información en orden a determinar los medios y el momento en que la OSCE tendría que poner en marcha un plan de pronta acción, es decir de diplomacia preventiva.

temprana y mantenimiento de la paz” (Decisiones de Estocolmo I, 6)⁵⁴⁶. Esto implica que la dimensión humana no puede desvincularse de una seguridad entendida en sentido amplio. Es inseparable, en consecuencia, de las funciones realizadas por la OSCE conforme a su carácter de “instrumento clave de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto” (Carta sobre la Seguridad Europea II, 7).

Señalemos que en las Decisiones de Roma (IV, 1), los Estados participantes constataron una vez más las terribles consecuencias de los conflictos en el interior de los Estados, tan característicos en esta época posterior a la guerra fría y “expresaron su particular preocupación por el hecho de que la población civil siga siendo víctima de las atrocidades de los conflictos en curso en la región de la CSCE”. La tragedia de los conflictos en el interior de los Estados pone de manifiesto una vez más que las nociones tradicionales de seguridad nacional, seguridad territorial o seguridad de los Estados resultan insuficientes para abordar estos desafíos. El problema de la seguridad y, en definitiva, de la paz se inserta cada vez más en una dimensión que puede afectar a cada ser humano. De ahí que en esas mismas decisiones de Roma se establezca que los órganos políticos de la OSCE “examinarán periódicamente las cuestiones relativas a la dimensión humana como parte integrante de las deliberaciones relativas a la seguridad europea” (Decisiones de Roma IV, 3).

En consecuencia, un destacado instrumento de la OSCE en materia de seguridad como son las misiones sobre el terreno, debe tener en cuenta los aspectos referentes a la dimensión humana: “Deberá hacerse mayor hincapié en las cuestiones relativas a la dimensión humana en los mandatos de las misiones de la CSCE así como en los informes de las misiones de seguimiento. Con este fin se otorgará a la OIDDH un papel más importante en la preparación de las misiones de la CSCE, entre otras formas, facilitando información y asesoramiento a las misiones de conformidad con su experiencia” (Decisiones de Roma IV, 3).⁵⁴⁷.

Recordemos que la dimensión humana es parte esencial de las actividades de las misiones de la OSCE, pues el Estado participante que ha solicitado su presencia estaría

⁵⁴⁶ Un seminario sobre alerta temprana y diplomacia preventiva se celebró en Varsovia (19-21 de enero de 1994). Vid. CSCE Seminar on early warning and preventive diplomacy, *Consolidated summary*. No hay definiciones de ambas modalidades en los documentos de la OSCE, pero podrían identificarse con los conceptos de *early preventive diplomacy* y *late preventive diplomacy*, a los que se refiere el ex ministro de Asuntos Exteriores de Australia, G. Evans: “Early preventive diplomacy involves the power of skilled through good offices, mediation and the like in order to resolve disputes well before eruption into armed conflicts appears likely (...) late preventive diplomacy is to persuade parties to abstain from violence when eruptions seem imminent”. Vid. EVANS, G.: *Cooperating for peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*. Londres, 1993, p. 65.

⁵⁴⁷ Por su parte, las Decisiones de Budapest (VIII, 11) especifican más al respecto: “Se consultará a la OIDDH antes de que se adopte el mandato de una misión de la CSCE y se contribuirá al seguimiento de los informes de la misión según decida el Consejo Permanente. Los conocimientos de los expertos en la esfera de la dimensión humana deberían utilizarse para ayudar a dotar de personal a las misiones de la CSCE. Estas misiones designarán asimismo a uno de sus miembros para que sirva de enlace con la OIDDH y con las ONG en lo que respecta a las cuestiones de la dimensión humana”. Vid. también *Human Dimension Seminar on Human Rights: the role of field missions*, (Consolidated Summary), Warsaw, 27-30 April 1999, <http://www.osce.org/odihr/docs/m99-04-hds-consum.htm>

manifestando por medio de ese requerimiento su voluntad de cumplir los principios de la OSCE y sus obligaciones en materia de protección internacional de los derechos humanos. Pero el papel de estas misiones sería muy limitado si sólo realizaran labores de verificación. Su eficacia está relacionada con su capacidad de asistencia a un Estado participante en una labor de *peace building* que implica la construcción de una estabilidad por medio del desarrollo de la sociedad civil y de las instituciones democráticas. A este respecto, la OIDDH siempre puede ejercer un papel destacado. Por ejemplo, puede contribuir a establecer un diálogo constructivo entre las ONGs y los representantes de los Estados o Gobiernos en materia de legislación referente a la sociedad civil y a cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las instituciones democráticas.⁵⁴⁸ Existe una complementariedad esencial entre las actividades de supervisión del cumplimiento de los derechos humanos y las de fomento de las instituciones democráticas. Es evidente que las situaciones de violación de los derechos humanos que afecten a las fuerzas armadas, la policía, el sistema judicial o las instituciones penitenciarias, deberán ser tenidas en cuenta de cara a la efectividad de los proyectos para el fomento de instituciones democráticas. En definitiva, la filosofía de la OIDDH considera vinculadas las instituciones del sistema democrático con su destinatario: el ser humano. La ruptura de este vínculo se traduce en situaciones que afectan a la paz y la seguridad de los individuos y, en definitiva, a la de los propios Estados.

Una realidad acreditada por la experiencia es que las amenazas a la paz y la seguridad en el espacio paneuropeo pueden provenir, sobre todo, de la situación en el territorio de los Estados de la OSCE, situación que puede tener su posterior relevancia en las relaciones interestatales. Las situaciones más frecuentes son el tratamiento discriminatorio de las minorías nacionales y la carencia de instituciones democráticas. Pueden originar crisis que trasciendan las fronteras estatales e impliquen además a actores que no forman parte de un Estado, pero que fomenten el nacionalismo extremista, la xenofobia o la intolerancia étnica y religiosa. De ahí que la Carta sobre la Seguridad Europea (III, 14) afirme: “Las mejores garantías de paz y seguridad en nuestra región son la voluntad y la capacidad de cada Estado participante de obrar a favor de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos”. Por tanto, el pleno respeto de los principios y compromisos de la OSCE relativos a la democracia y a los derechos humanos, incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, es una importante contribución a la paz y la estabilidad. Los sistemas políticos que respetan estos principios y compromisos proveen garantías contra los conflictos internos. La realidad es que las crisis y conflictos en el área de la OSCE tienen principalmente sus raíces no tanto en las relaciones entre los Estados participantes sino sobre todo en la relación entre esos Estados y sus ciudadanos.

Así pues, prestar asistencia a la estabilización interna de los Estados participantes, tal y como hacen las estructuras e instituciones de la OSCE, es fomentar la paz y la seguridad en las relaciones interestatales. Pero un requisito indispensable para la cooperación entre los Estados de la OSCE será la existencia de un cierto grado de confianza entre los mismos. Sólo así se podrá construir, por ejemplo, un sistema racional de prevención de conflictos, un sistema que sólo es factible entre Estados democráticos.

⁵⁴⁸ En este ámbito la OSCE desarrolla diversos programas para el reforzamiento de la sociedad civil en países como Kazajstán, Uzbekistán, Armenia, Azerbaiyán, Georgia... Vid. al respecto los informes anuales de la OIDDH y los informes de periodicidad semestral en <http://www.osce.org/odihr/library.htm>

Esta armonización de sistemas políticos, pretendida por la OSCE, sólo puede entenderse desde la consideración del foro paneuropeo como una “comunidad moral” que se compromete a prestar asistencia a sus participantes más necesitados frente a amenazas contra la democracia, prevengan éstas del interior o del exterior⁵⁴⁹. Vistas así las cosas, todas las tareas de la OSCE en materia de *peace-building*, todo aquello que se conoce como “rehabilitación postconflicto” necesitan el concurso de la OIDDH⁵⁵⁰. Y es que las Misiones de la OSCE se ocupan de supervisar la situación de los derechos humanos en el país y trabajan con las autoridades correspondientes para reforzar los fundamentos de la sociedad civil. Estas tareas suponen, entre otros aspectos, que los principios y compromisos de la OSCE se transformen en legislación interna, en nuevas pautas de comportamiento político y en un marco de trabajo para la aplicación cotidiana de los procesos democráticos.⁵⁵¹

C) El Alto Comisionado para las Minorías Nacionales

La cuestión de las minorías nacionales es un tema crucial en la dimensión humana de la seguridad. Todo nacionalismo étnico, fundamentado en el viejo principio de las nacionalidades⁵⁵², es un obstáculo para el progreso de la democracia y de los derechos

⁵⁴⁹ La idea de la OSCE como comunidad moral se opone a las prácticas corrientes en las relaciones internacionales basadas en el principio de equilibrio. Así lo exponía el subsecretario de Estado norteamericano, L. S. Eagleburger, en la Reunión de Continuidad de Helsinki (24-26 de marzo de 1992): “If we remain true to the values which unite us, and are ready to exploit the potential this body so clearly possesses, we may in fact realize a peace more far-reaching and long-lasting than any precarious equilibrium which was ever achieved by the practitioners of realpolitik and the balance of power”.

⁵⁵⁰ Las tareas de *peace-building* se inscriben en los cometidos de las Misiones de la OSCE. A este respecto, la Carta sobre la Seguridad Europea (IV, 38) señala una serie de tareas que en su mayoría se ajustan a la Dimensión Humana: “supervisar la observancia de los compromisos de la OSCE, y prestar asesoramiento o hacer recomendaciones para mejorar esa observancia; prestar asistencia en la organización y la supervisión de elecciones; prestar apoyo en orden al respeto del Estado de derecho y de las instituciones democráticas; prestar apoyo para la rehabilitación o la reconstrucción de diversos aspectos o componentes de la sociedad civil”. Por tanto, la OIDDH debería tener un papel destacado en dichas tareas.

⁵⁵¹ Un ejemplo al respecto sería la consagración constitucional de esos principios y compromisos. Vid. WHYTE, J. D.: “The OSCE Role in Constitutional Development of CIS States”, en MACFARLANE, N.; THRÄNERT, O. (eds.), *Balancing Hegemony: the OSCE in the CIS*, Kinston, 1997, pp. 167-187.

⁵⁵² No cabe la confusión, pese a la acentuada politización de estas cuestiones, entre el principio de las nacionalidades, nacido al calor de las ideas de la Revolución Francesa y exaltado en la época del Romanticismo, y el derecho a la libre determinación de los pueblos. El principio de las nacionalidades comportaba indefectiblemente la constitución de un pueblo en Estado independiente. No es casualidad que este principio haya contribuido a la confusión de identidades entre “nación”, “pueblo”, “etnia” y “Estado”. La perspectiva es distinta si abordamos la cuestión desde la óptica de las Naciones Unidas. Recordemos que la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General relaciona la libre determinación con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La libre determinación tiene una dimensión externa e interna. No cabe entenderlo exclusivamente como un derecho a la independencia sino sobre todo como un derecho a la democracia. No cabe tampoco concebir un mundo en el que se creen tantos Estados como etnias existen sobre la Tierra (unas 5000). Vid. EIDE, A.: “Ethnonationalism and protection of the minorities” *NNUU A/Conf.157/LACRM/6 Janvier 1993*

humanos, en particular en aquellos Estados que en su día formaron parte del bloque comunista. El peligro ha radicado siempre en que los Estados que han recuperado su independencia nacional, pudieran deslizarse por la senda del nacionalismo étnico en vez de hacerlo por la del nacionalismo cívico. Hay razones sobradas para considerar que los etnicismos no sólo son excluyentes de quienes son ajenos a la etnia sino que también son generadores de tensiones y conflictos por su obsesión de dar preferencia a los derechos colectivos sobre los de la persona individual⁵⁵³. La experiencia nos demuestra que los Estados existentes en el mundo no suelen ser monoétnicos sino multiétnicos, pues engloban a diferentes grupos étnicos, en mayor o menor número. De ahí que la tendencia predominante en los foros internacionales sea abordar la cuestión de las minorías nacionales en el marco del Estado al que jurídicamente pertenecen⁵⁵⁴. En otras palabras, siendo predominantemente el Derecho Internacional un Derecho de Estados, éstos, en aras de preservar su integridad territorial, no están dispuestos a reconocer a las minorías nacionales la cualidad de “pueblos”, lo que supondría una aceptación implícita del derecho de libre determinación⁵⁵⁵.

No obstante, la cuestión de las minorías nacionales es de una índole compleja y sensible, algo que no puede ser soslayado, habida cuenta de su incidencia en la seguridad y la estabilidad, en este caso de los Estados participantes en la OSCE. Recordemos que el Decálogo de Helsinki dedica su principio IV al respeto a la integridad territorial de los Estados, mencionado asimismo en el principio I como uno de los derechos inherentes a la soberanía estatal. No cabe, por tanto, un derecho de secesión alentado por etnicismos violentos y unilaterales. De hecho, el principio I señala que las fronteras de los Estados participantes podrán ser modificadas, de conformidad con el Derecho Internacional, por medios pacíficos y por acuerdo. Esta salvaguardia de la integridad territorial de los Estados no es incompatible, sin embargo, con el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, consagrado en el principio VII. En dicho principio se señala: “Los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales respetarán el

⁵⁵³ Sobre este particular, citaremos las reflexiones del Presidente del Gobierno español, F. González Márquez, en la clausura de la Cumbre de Helsinki (9 de julio de 1992): “Europa, que ha conocido los efectos devastadores de la exaltación nacionalista, no puede olvidar las lecciones de su historia. Parece que, a veces, interesa más radicalizar las reivindicaciones nacionalistas que esforzarse en lograr el mayor grado de progreso y desarrollo en sus relaciones cooperativas. Claro que con ello se puede obtener un resultado paradójico: perjudicar no sólo el interés de los vecinos y el interés que se comparte con ellos, sino incluso, el propio interés que se pretende defender”. Vid. *Actividades, Textos y Documentos de la Política Exterior Española*, 1992, OID, MAE, p. 132.

⁵⁵⁴ Una cuestión habitualmente discutida es la de una definición ampliamente reconocida y universalmente aplicable del concepto de minorías nacionales, ya que éstas difieren en origen, composición y carácter. No obstante, la definición más comúnmente aceptada es la del profesor F. Capotorti: “grupo social inferior numéricamente respecto al resto de la población de un Estado, en una posición no dominante, cuyos miembros –siendo nacionales del Estado– poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas que les diferencian del resto de la población y que muestran –al menos implícitamente– un sentido de solidaridad, dirigido a la preservación de su cultura, tradiciones, religión o idioma”. Vid. CAPITORTI, F.: *Estudio de los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas*, Nueva York, Naciones Unidas, 1991, p. 564.

⁵⁵⁵ Vid. al respecto HERACLIDES, A.: *The Self-Determination of Minorities in International Law*, London, 1991; y THORNBERRY, P.: *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1991.

derecho de los individuos pertenecientes a tales minorías a la igualdad ante la ley, les proporcionarán la plena oportunidad para el goce real de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, de esta manera, protegerán los legítimos intereses de aquéllos en esta esfera”⁵⁵⁶. Irá más lejos el Documento de Copenhague (1990) que dedica a las minorías nacionales el entero contenido de su Sección IV (30-40.7). Como bien afirma V.-Y. Ghebali, el Documento se asienta en el convencimiento de que las cuestiones relativas a las minorías nacionales sólo pueden ser resueltas de manera satisfactoria en el marco democrático de un Estado de Derecho dotado de un sistema judicial independiente eficaz⁵⁵⁷. Este era el modelo político y social que adoptarían, en particular tras la Carta de París, los Estados de la CSCE, pero la identidad de sistemas políticos y sociales debía traducirse en un reforzamiento de la cooperación. En el caso concreto de las minorías nacionales, el Documento de Copenhague (IV, 36) apuntaba esta necesidad: “Los Estados participantes reconocen la particular importancia de incrementar la constructiva cooperación entre ellos mismos sobre las cuestiones relativas a las minorías nacionales. Tal cooperación trata de promover el entendimiento y la confianza mutuas, las relaciones amistosas y de buena vecindad, la paz, la seguridad y la justicia internacionales”.

Para concretar esa cooperación, los Estados participantes anunciaron en la Carta de París la convocatoria de una Reunión de Expertos sobre las minorías nacionales, que se celebró en Ginebra entre el 1 y el 19 de julio de 1991. El estallido de la guerra en Yugoslavia en aquellas mismas fechas, influiría en una actitud más cautelosa de la mayoría de los Estados participantes hacia la cuestión de las minorías nacionales. El fracaso de un Estado, que se presentaba como un modelo de convivencia interétnica, puede explicar la no adopción de compromisos relevantes sobre este tema. Se puede decir incluso que hay matices restrictivos en el contenido del Informe de la Reunión de Expertos, y a este respecto, resulta significativo: “(Los Estados participantes) toman nota de que no todas las diferencias étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas conducen necesariamente a la creación de minorías nacionales” (Informe de la Reunión de Expertos, II, cuarto párrafo). Los principios de soberanía e integridad territorial de los Estados están una vez más detrás

⁵⁵⁶ Este enunciado responde a una concepción marginal de la cuestión, comprensible en la época de redacción del Acta Final, pues sólo se refiere a la igualdad ante la ley y la plena oportunidad para el goce real de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. No se plantea el reconocimiento de derechos específicos. Las cosas serán muy distintas al finalizar la guerra fría. El Documento de Clausura de la Reunión de Viena (Cuestiones relativas a la Seguridad en Europa, 19) dice lo siguiente: “(Los Estados participantes) protegerán la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales existentes en su territorio y crearán las condiciones necesarias para la promoción de la misma. Respetarán el libre ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a dichas minorías y garantizarán su plena igualdad con otras”.

⁵⁵⁷ Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L’OSCE dans l’Europe postcommuniste... op.cit*, p. 503. No obstante, algunos autores no están de acuerdo en que un sistema democrático, basado en el principio de las mayorías, sea propicio por naturaleza a la protección de las minorías nacionales. Vid. FARAGO, B.: “La démocratie et le problème des minorités nationales”, *Le Débat*, n. 76, 1993, pp. 5-24. Suele ser frecuente que un Estado, por muy democrático que sea, trate con suma cautela una cuestión que en algunas ocasiones podría prestarse a veleidades secesionistas. Sin ir más lejos, el Documento de Copenhague (IV,37) significativamente señala: “Ninguna de estas disposiciones podrá interpretarse como que implique ningún derecho a emprender actividades o llevar a cabo cualquier acción en contravención de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, otras obligaciones dimanantes del Derecho Internacional y las disposiciones del Acta Final, incluido el principio de la integridad territorial de los Estados”.

de estas reticencias, reticencias que se hacen más evidentes en el cuarto párrafo de la Sección IV del Informe: “Los Estados participantes afirman que las personas pertenecientes a una minoría nacional tendrán los mismos derechos y obligaciones de ciudadanía que el resto de la población”. Son, por tanto, ciudadanos de esos Estados, con los mismos derechos y obligaciones que los demás, lo que implica un deber de “lealtad” hacia los Estados⁵⁵⁸. Otro ejemplo de que la OSCE nunca ha querido proporcionar el menor resquicio a nacionalismos étnicos con pretensiones secesionistas. Con todo, el enfoque sobre las minorías nacionales, adoptado en el Informe, sigue poniendo de relieve que el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, ha dejado de ser un absoluto, tal y como se desprende del propio proceso de la CSCE/OSCE. A este respecto, el tercer párrafo de la Sección II señala: “Las cuestiones relativas a las minorías nacionales, así como el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos internacionales relacionados con los derechos de las personas pertenecientes a las mismas, son asuntos de legítima preocupación internacional y por consiguiente no constituyen exclusivamente asuntos internos de cada Estado”.

Esta preocupación internacional estaba, por lo demás, presente en el Documento de Copenhague (IV, 30) donde los Estados participantes reafirman que el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales “es un factor esencial para la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia en los Estados participantes”. Es un factor, por tanto, con incidencia en la seguridad de todos y cada uno de los Estados participantes, teniendo en cuenta que esos derechos forman parte de los derechos humanos universalmente reconocidos. La cuestión se inserta, en consecuencia, en la concepción humanista de la seguridad que tiene la OSCE. Pero esta cuestión que afecta a la seguridad no podía limitarse a un ámbito normativo. El conflicto yugoslavo, fruto de tensiones étnicas, aconsejaba adelantarse al estallido de otros posibles focos de conflicto, particularmente en los países ex comunistas. De ahí que en la Reunión de Praga del Consejo de la CSCE (30-31 de enero de 1992) se apuntara “la necesidad de reforzar la capacidad de la CSCE para contribuir de conformidad con los principios de la CSCE, en una solución por medios pacíficos de los problemas que afectan a minorías nacionales que puedan conducir a tensiones y conflictos –tanto dentro de los Estados como entre Estados–, incluidas las posibilidades de señales de situación de alerta”. Quedaba así abierto el camino para la creación de una institución de diplomacia preventiva: el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN), cuyo mandato fue establecido aquel mismo año en la Cumbre de Helsinki.

El ACMN responde a un enfoque de la seguridad fundamentado en la prevención de conflictos⁵⁵⁹, tanto en la fase de pronta alerta o alerta temprana como en la de pronta

⁵⁵⁸ Entre muchos ejemplos, bastarán estas palabras del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, en las que desaprueba el secesionismo de las minorías: “If a minority refuses to recognise that it shares a common destiny with the majority in the state within which it is living, if it constantly seeks to isolate itself from the rest of society and insists on institutional arrangements which would promote such isolation, the reaction on the other side might be increasingly suspicious and negative. And thus a process of polarisation can develop, which can ultimately lead to confrontation and conflict”. *OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Report of The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Warsaw, 2 October 1995.

⁵⁵⁹ Valgan, como ejemplo, algunas de las consideraciones del ACMN en torno a la prevención de conflictos. “It is easier, more cost-effective, and more constructive for the international community to prevent conflicts before they erupt. Bargaining positions have generally not yet hardened, and the parties

acción: “El Alto Comisionado facilitará “pronta alerta” y, cuando proceda, “pronta acción” en la fase más temprana que sea posible en lo que respecta a las tensiones que conciernan a cuestiones de minorías nacionales que no hayan pasado todavía de la fase de pronta alerta pero que, a juicio del Alto Comisionado, puedan provocar un conflicto dentro de la zona de la CSCE que afecte a la paz, a la estabilidad o a las relaciones entre Estados participantes, que requiera la atención del Consejo o del CAF y la adopción de medidas” (Decisiones de Helsinki II, 3)⁵⁶⁰. Al referirse esta disposición a un conflicto “dentro de la zona de la OSCE”, cabría interpretar esto en sentido amplio y entender que se refiere a tensiones producidas tanto en el exterior como el interior de los Estados, aunque, dado el predominio de tensiones y crisis intraestatales, será el interior de los Estados el marco habitual para la actuación del AMCN⁵⁶¹. Esto no quiere decir que no existan tensiones interestatales derivadas de la existencia de minorías del mismo grupo étnico en otros países. Un criterio de prudencia, con objeto de evitar tensiones innecesarias, es recordar que la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluyendo los de las personas pertenecientes a minorías nacionales, es responsabilidad del Estado que tiene jurisdicción sobre dichas personas. De ahí que el AMCN haya tenido que desautorizar iniciativas de algún Estado, como fue el caso de Hungría en 2001, cuando este

may still have considerable interest in peaceful solutions, particularly at the earliest stages of friction. The cycle of violence and revenge has also not yet taken hold. Violence is after all a desperate act. Early on, there may still be numerous possibilities for resolving specific differences. More importantly, there may still be possibilities for creating processes and mechanisms for managing inter-ethnic relations peacefully”. Vid. *Remarks of M. van der Stoep, High Commissioner on National Minorities of the CSCE. Global Panel: 6th International Conference “Patterns of Changing World”, Maastricht, 26th November 1993*, p. 2.

⁵⁶⁰ Entre la bibliografía básica dedicada al AMCN, destacaremos: HUBER, K.J.: “Preventing Ethnic Conflicts in the New Europe: The CSCE High Commissioner on National Minorities”, *ODIHR Bulletin*, vol. 1, n. 3, Autumn 1993, pp. 17-21; HUBER K.J., ZAAGMAN, R.: “Towards the Prevention of Ethnic Conflict in the CSCE: The High Commissioner on National Minorities and Other Developements”, *International Journal on Group Rights*, vol. 1, n. 1, 1993, pp. 51-68; STOEL, M. van der: “The Role of the CSCE High Commissioner on National Minorities in CSCE Preventive Diplomacy”, *SD*, vol. XLVII, n. 4, 1994, pp. 88-96 ; ZAAGMAN, R.: “The CSCE High Commissioner on National Minorities: An Analysis of the Mandate and the Institutional Context”, *The Challenges of Change. The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, A. BLOED (ed.), Dordrecht, 1994, pp. 113-175; ZAAGMAN, R., ZAAL, H.: “The CSCE High commissioner on National Minorities, Prehistory and Negotiations, *The Challenges of Change. The helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*, A. BLOED (ed.), Dorderecht, 1994, pp. 95-111. Por su parte, V.-Y. Ghébali reconoce a este mecanismo adoptado en Helsinki dos méritos fundamentales. El primero es el deseo de la OSCE de identificar las causas subyacentes a las crisis y corregirlas antes de que se vuelvan incontrolables. El segundo es abordar el problema de las minorías nacionales desde el punto de vista de la seguridad, es decir, adoptando otro enfoque que hasta ahora era exclusivo y no concluyente de los derechos humanos”. Vid. GHEBALI, V.-Y. : “Las decisiones de la reunión cumbre de la CSCE en Helsinki (julio 1992) representaron un paso adelante”, *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto 1992, p. 5.

⁵⁶¹ Así lo resaltaba, por ejemplo, Rolf Ekeus, el actual AMCN: “The starting point for the High Commissioner is that the majority-minority relation must be dealt with within the state. It is the responsibility of each Government to provide for the security and protection of everyone inside his jurisdiction, including for the minorities”. Vid. “Rapid Pro-action: Identifying and Addressing Sources of Conflict”, *Address to a Wilton Park Conference on “Creating Condictions for Peace* , Wilton Park, United Kingdom, 1 July 2002.

país adoptó una ley que concernía a los húngaros de Estados vecinos, sin consultar previamente a las autoridades bajo cuya jurisdicción estaban esas minorías nacionales⁵⁶². Así pues, lo más conveniente es que los problemas específicos de las minorías sean resueltos dentro de los Estados, sobre la base de la adhesión de éstos a los principios y normas internacionales.

En todo caso, la percepción de una amenaza a la seguridad derivada de tensiones étnicas forma parte del margen de maniobra del ACMN, pues a él le corresponde “evaluar en la fase más temprana que sea posible la función de las partes directamente involucradas, el carácter de las tensiones y los últimos acontecimientos dentro de ellas y, siempre que sea posible, las eventuales consecuencias para la paz y la estabilidad dentro de la región de la CSCE” (Decisiones de Helsinki II, 11b).⁵⁶³ La valoración del ACMN puede llevarle a efectuar una visita a cualquier Estado participante, previa consulta con el Presidente en ejercicio (Decisiones de Helsinki II, 17). Esta visita, además de servirle para obtener información de primera mano de todas las partes directamente involucradas y discutir las cuestiones con ellas, puede implicar una labor de mediación y buenos oficios en el supuesto de que el ACMN proceda a “promover el diálogo, la confianza y la cooperación” entre las partes (Decisiones de Helsinki II, 12). En este sentido, convendrá asimismo señalar que, según señalara el propio ACMN en varias de sus intervenciones, su actuación debe ajustarse a los criterios de imparcialidad⁵⁶⁴, confidencialidad⁵⁶⁵ y cooperación⁵⁶⁶. En

⁵⁶² El preámbulo de la citada ley, en la que otorgaban ayudas económicas y otros beneficios a los húngaros étnicos, hablaba de “una Nación Húngara Unida”, lo que despertó reticencias en Rumania o en Eslovaquia. Por entonces, el ACMN emitió una declaración en la que se apelaba a las enseñanzas de la Historia: “History shows that when States take unilateral steps on the basis of national kinship to protect national minorities, living outside the jurisdiction of the State, this sometimes leads to tensions and frictions, even violent conflicts”. Recalcaba además que “Although a State with a titular majority population may have an interest in persons of the same ethnicity living abroad, this does not entitle or imply, in any way, a right under international law to exercise jurisdiction over these persons”. Vid. “Sovereignty, Responsibility and National Minorities”, *Statement of Rolf Ekeus, OSCE High Commissioner on National Minorities, in the Hague, 26 October 2001*, HCNM.GAL/5/01.

⁵⁶³ Citemos un ejemplo, entre otros muchos, de la percepción de una amenaza a la seguridad dentro de la zona de la OSCE y que está contenida en una de las recomendaciones del ACMN. Se trata de un pasaje de una carta dirigida al Ministro de Asuntos Exteriores de Estonia, fechada el 6 de abril de 1993, y en el que se aborda la cuestión de las minorías rusas en este país y se subrayan los riesgos de una discriminación hacia las mismas: “Your government is, in my view, at least in theory, confronted with two completely contradictory options regarding the non-Estonian population of your country. The first is to try to assure in various ways a privileged position for its Estonian population. Apart from the fact that such a policy would scarcely be compatible with the spirit, if not the letter, of various international obligations Estonia has accepted, such a policy, in my view, involve a considerable risk of increasing tensions with the non-Estonian population which, in turn, could lead to a destabilization of the country as a whole. In addition, it would have a strongly negative effect on relations between Estonia and the Russian Federation. Vid. *Recommendations by the CSCE High Commissioner on National Minorities upon his visits to Estonia, Latvia and Lithuania*, CSCE Communication n. 124, Prague 23 April 1993, p. 4.

⁵⁶⁴ La ejecución imparcial de la función del ACMN, su independencia de todas las partes directamente involucradas en las tensiones, es señalada en las Decisiones de Helsinki II, 4 y 8. El criterio de imparcialidad se ajusta, en palabras del ACMN, al siguiente objetivo: “which should guarantee that the conflict preventive activities and recommendations are, if not immediately acceptable to parties, then at least seen as genuine efforts to finding solutions”. Vid. *Keynote Speech by M. van der Stoep, CSCE High Commissioner on National Minorities to the CSCE Seminar on Early Warning and Preventive Diplomacy, Warsaw, 19 January 1994*, p. 4.

suma, la diplomacia que desarrolla el ACMN es de carácter cooperativo y no coercitivo, basando gran parte de su éxito en la discreción de sus actuaciones⁵⁶⁷.

Por lo demás, y a tenor de las Decisiones de Helsinki (II,23), el ACMN dispone de diversos medios para desarrollar su labor, tales como el reunir y recibir información de cualquier fuente, inclusive medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales⁵⁶⁸, y recibir informes específicos de las partes directamente involucradas respecto a acontecimientos relativos a cuestiones de minorías nacionales. Puede asimismo solicitar la ayuda de no más de tres expertos con conocimientos pertinentes en cuestiones específicas

⁵⁶⁵ En las Decisiones de Helsinki II, 4 se dice que el ACMN procederá “reservadamente”. La confidencialidad del mandato del ACMN es subrayada asimismo por las Decisiones de Helsinki II, 22, al referirse al informe presentado por el ACMN en las reuniones relativas a la aplicación de la dimensión humana de la OSCE. Según el ACMN, el criterio de confidencialidad responde a diversos objetivos: “Confidentiality is important since often parties directly involved feel they can be more cooperative and forthcoming if they know that the discussions will not be revealed to the outside world. Conversely, parties may take much stronger statements in public than in confidential conversations, feeling that they should be to maintain strong demands or trying exploit outside attention. The risk of escalation of the conflict which is inherent in this can be considerably reduced if a low profile is adopted”. Vid. *Keynote Speech to the CSCE Seminar on Early Warning and Preventive Diplomacy...*, loc. cit., p. 4.

⁵⁶⁶ El criterio de cooperación responde, en definitiva, a uno de los principios sobre los que se asienta la concepción de la seguridad de la OSCE, pues las soluciones más duraderas se derivan del mutuo consentimiento de las partes implicadas. De ahí la precisión (Decisiones de Helsinki II, 5 a) de que el ACMN estudiará una cuestión “solamente si todas las partes directamente interesadas están de acuerdo, inclusive el Estado de que se trate”. Tal y como afirmaba el propio ACMN, “it is important that the parties are as much as possible interested in outside involvement. Specifically for the High Commissioner’s involvement, they should feel that his role is *non-coercive*, exploratory and low-key. The goal is to start and enhance a process of exchanges of views and *cooperation* between the parties, leading to concrete steps which would de-escalate tensions and, if possible, address underlying issues”. Vid. *Keynote Address of Mr. Van der Stoep CSCE High Commissioner on National Minorities at the CSCE Human Dimension Seminar on “Case Studies on National Minority Issues: Positive Results”, Warsaw, 24 May 1993*, p. 4.

⁵⁶⁷ La discreción en las actuaciones diferencia la labor del ACMN de otras instituciones internacionales cuyos métodos pasan por dar amplia publicidad a las violaciones de los derechos humanos, señalando expresamente a determinados Estados. A este respecto, señala el ACMN: “To name and shame may be a necessary approach for the UN Human Rights Commission, the HC of Human Rights and even for the Council of Europe, but because of the political and security dimension of my work it would undermine my effectiveness”. Vid. “Preventive Diplomacy”, *Muller Lecture*, by Rof Elkeus, The Hague, 30 January 2003.

⁵⁶⁸ Las Decisiones de Helsinki II, 25, establecen, sin embargo, esta excepción: “El Alto Comisionado no establecerá contacto alguno ni acusará recibo de las comunicaciones que le remitan personas u organizaciones que practiquen u apoyen públicamente el terrorismo o la violencia”.

que requieran investigación especializada y asesoramiento conciso (Decisiones de Helsinki II, 31-36).

La denominación inglesa “High Commissioner *on* National Minorities” es mucho más expresiva sobre la naturaleza de la institución que su denominación española. Su mandato no se contempla, por tanto, desde la perspectiva de la dimensión humana sino en el de la prevención de conflictos⁵⁶⁹. No obstante, el ACMN puede hacer uso de los medios de que dispone la OIDDH y, en particular de la información pertinente sobre todos los aspectos de las cuestiones de minorías nacionales disponibles en dicha institución (Decisiones de Helsinki II, 10). La OIDDH fija asimismo un presupuesto a fin de disponer de apoyo logístico para viajes y comunicación del ACMN (Decisiones de Helsinki II, 37). Estamos, por tanto, ante ejemplos de disposiciones prácticas que subrayan la relación entre la dimensión humana y la prevención de conflictos, relación que se inscribe en el concepto global de seguridad de la OSCE⁵⁷⁰.

Por otra parte, la finalidad del mandato del ACMN no radica en examinar las violaciones de los compromisos de la OSCE con respecto a una persona individual perteneciente a una minoría nacional (Decisiones de Helsinki II, 5c) sino de ocuparse de situaciones potencialmente conflictuales tanto de prevención a nivel de tensiones étnicas nacientes (*early warning*) como de prevención si se trata de un conflicto inminente (*early action*). Sin embargo, de la naturaleza del mandato y la práctica de su actuación, resulta evidente que la operatividad del ACMN se centra, sobre todo, en aquella fase de la prevención de conflictos en la que quizás se puedan aún apaciguar las tensiones latentes⁵⁷¹. Según las Decisiones de Helsinki (II, 13-16), el ACMN puede lanzar una “pronta alerta” (*early warning notice*), comunicada rápidamente por el Presidente en ejercicio del Consejo Superior, o solicitar del Consejo Superior que se le autorice a llevar a cabo una

⁵⁶⁹ El ACMN puso el acento en el criterio de imparcialidad de su actuación, al precisar lo siguiente: “The High Commissioner is not an instrument for the protection of minorities or a sort of international ombudsman who acts in their behalf. This is reflected on my title: I am CSCE High Commissioner on National Minorities and not for National Minorities. If CSCE commitments such as contained in the Copenhagen Document the High Commissioner has, of course, to ask the Government concerned to change its line, reminding it that stability and harmony are as a rule served best by ensuring full rights to the persons belonging to a minority. However, he has also to remind the members of minorities that they have duties as well as rights”. *Address by M. van der Stoep CSCE High Commissioner on National Minorities to the Rome Meeting of the Council of Ministers for Foreign Affairs of the CSCE (Rome, 30 November, 1 December 1993)*, p. 2.

⁵⁷⁰ La relación entre la dimensión humana y la prevención de conflictos ha sido señalada reiteradamente por el ACMN. Así, por ejemplo: “I would like to stress the fundamental importance of the human dimension in general for the position of minorities. Full respect for human rights, a working democracy and the existence of the rule of law, are the best guarantees for a positive situation for national minorities. It is my experience that problems in the inter-ethnic relations very often go hand in hand with problems in the human dimension in general”. Vid. *Address OSCE Human Dimension Implementation Meeting, Warsaw, 1 November 1997*, p. 2

⁵⁷¹ Una idea que se desprende asimismo de las propias palabras del ACMN: “If I would have to issue an early warning notice, it means that I would not have been able to fulfil the most essential of my tasks which to prevent the matter from getting out of hand”. Vid. *Keynote Address at the CSCE Human Dimension Seminar on “Case Studies on National Minority Issues: Positive Results”*, loc. cit., p. 4.

“pronta acción” (*early action*) que consistiría en “entrar nuevamente en contacto con las partes y a consultar más directamente con las partes involucradas con miras a posibles soluciones”. Sin embargo, a tenor de estas disposiciones, la realidad es que en ambos casos el ACMN sólo puede actuar por decisión expresa del Consejo Superior. Tal y como ha señalado V.-Y. Ghebali, la lentitud del procedimiento del consenso, siempre y cuando éste se alcanzara, supone el riesgo de que la situación degenera en un conflicto abierto y que, en consecuencia, ya no sea necesaria la intervención de un instrumento de prevención de conflictos como el ACMN⁵⁷².

Así pues, la eficacia de la actuación del ACMN dependerá en buena medida de su capacidad de anticipación a que los focos de tensión degeneren en conflicto abierto. Además el enfoque de seguridad por la cooperación, propio de la OSCE, hace indispensable que los Estados participantes, y en particular el Presidente en ejercicio, ofrezcan su apoyo al ACMN. La actuación de este alto funcionario de la OSCE siempre se ajustará a la defensa del principio de la soberanía y de la integridad territorial de los Estados, y, en consecuencia, sus relaciones con representantes de minorías nacionales nunca socavarán este principio, pues su objetivo final es el de la integración de las minorías en los marcos legales existentes⁵⁷³. Por tanto, las recomendaciones del ACMN se insertan en el espíritu de una seguridad por la cooperación. Por lo demás, si los Estados consideran que la OSCE es una comunidad de valores, deberán contemplar las actividades del ACMN como un ejemplo de la obligación de asistencia a aquellos Estados participantes que se enfrentan a problemas relacionados con minorías nacionales. Estos Estados afirman su deseo de construir sociedades basadas en los principios y compromisos de la OSCE. Si resulta que una buena parte de esos valores y normas se refieren a la protección de los derechos humanos, en ese ámbito entra también la cuestión de las minorías. El objeto último de los derechos humanos es el libre y completo desarrollo de la personalidad humana en condiciones de igualdad. En consecuencia, las sociedades civiles deben ser abiertas y fluidas e integrar a todas las personas, incluyendo a aquellas pertenecientes a minorías nacionales⁵⁷⁴. Esas sociedades civiles se corresponden con una visión del espacio paneuropeo que no responde a la idea uniforme y racionalista del Estado-nación, sino a una idea plural de Estados con sociedades en las que hay una rica diversidad de lenguas y de culturas, en las que los grupos étnicos deberían vivir en armonía

⁵⁷² Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe post-communiste...*, op. cit., p. 527.

⁵⁷³ A título de ejemplo, citemos un párrafo de la declaración del Comisario M. van der Stoep sobre la situación de la minoría albanesa en la ex república yugoslava de Macedonia (9 de noviembre de 1998): “There is the obligation of all ethnic groups to respect the territorial integrity of the state. The constitutional order has to be respected as well; it can only be changed in accordance with constitutional rules. Disregard of these basic rules will inevitably lead to destabilisation of the state, and, quite possibly, also to violence”. Vid. HCNM.GAL/10/98.

⁵⁷⁴ Incluyendo, por ejemplo, a aquellas que no se identifican con un determinado ámbito territorial sino que están establecidas en diversos países participantes en la OSCE. Tal es el caso de los Roma y los Sinti, más conocidos en España como gitanos. Su sistemática exclusión del desarrollo social, económico y político de muchos países constituye un serio problema colectivo. Sobre esta cuestión trató un seminario organizado por el ACMN: *Summary: Seminar on Roma in the OSCE Area 14-15 June 2000, Bratislava*, The Hague, October 2000.

y mutuo respeto⁵⁷⁵. La OSCE rechaza, y la actuación del ACMN se ajusta a esta concepción, los moldes de la asimilación o la discriminación aplicados a las minorías nacionales, pues suponen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales⁵⁷⁶.

RECAPITULACION

Toda concepción de la seguridad tiene en sus raíces un fuerte componente subjetivo, pero esto no impide que el ser humano pueda aspirar a una seguridad en la que primen elementos objetivos, una seguridad edificada sobre bases racionalistas, en la que el Derecho predomine sobre la fuerza, de modo que nadie pueda obtener su seguridad a expensas de otros. Con todo, la seguridad no puede limitarse a un “no obrar”, a que los Estados se abstengan del uso y la amenaza de la fuerza, principio básico del Derecho Internacional Contemporáneo. Este principio ha de verse completado y afianzado por el principio dinámico de la cooperación entre los Estados. La cooperación se verá facilitada si dichos Estados comparten valores, compromisos y normas de comportamiento. En todo caso, si esos valores conllevan el respeto de los derechos humanos, la democracia y la implantación de un Estado de Derecho, la seguridad estará más garantizada en términos generales que si fueran valores de signo contrario. Puede deducirse, en consecuencia, que la auténtica seguridad está vinculada a las ideas de justicia y de libertad. Está ligada, en consecuencia, al régimen interno de los Estados: la seguridad no es una cuestión meramente externa que ha de defenderse desde el parapeto de la soberanía estatal. La paz social en el interior de los Estados contribuye a la seguridad general, mientras que la libertad no puede disociarse de la seguridad, tal y como se demuestra desde los primeros textos legales inspirados por el liberalismo a las más recientes convenciones internacionales sobre derechos humanos: en ellos siempre parecen unidas la libertad y la seguridad de los individuos. Esta dimensión individual es el aspecto singular de los deseos de libertad y seguridad que tienen los pueblos.

La verdadera seguridad se relaciona siempre con la paz. Toda paz sin seguridad será siempre una paz precaria, y toda seguridad sin paz choca abiertamente con la idea de justicia, aunque esto se ha olvidado en ocasiones, pues se ha confundido la seguridad de los Estados con la de sus pueblos. No es éste el planteamiento de la Carta de las Naciones Unidas, uno de cuyos principios es precisamente el mantenimiento de la paz y la seguridad

⁵⁷⁵ Vid. sobre este particular un documento que el ACMN distribuyó en su día a todas las delegaciones de los Estados participantes. Se trata de unas recomendaciones elaboradas por juristas, politólogos y sociólogos, reunidos en la localidad sueca de Lund, y que tienen el objetivo de alentar la efectiva participación de las minorías en la vida pública: “Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note”, *HCMN.GAL/4/99*, 30 June 1999.

⁵⁷⁶ Los compromisos relativos a las minorías nacionales deben ser respetados por el propio interés de los Estados. Los Estados multiétnicos, en los que los derechos de las minorías son respetados, crean un clima para la paz y seguridad. De lo contrario, la seguridad y estabilidad en el área de la OSCE se ve afectada. A este respecto recordaba M.van der Stoep: “The only people who profit from inter-ethnic conflict are nationalist entrepreneurs. That is not business that reaps long term profits. In the end, intolerance, violence and instability hurt us all”. Vid. “Staying on the Path to Peace”, Address to the Permanent Council, 22 June 2001, *HCNM.GAL/3/01*.

internacionales. En ningún pasaje de la Carta se separa el término “seguridad” del de “paz”. De esto se infiere que la seguridad guarda una estrecha relación con la construcción o instauración de la paz. Esta tarea tiene, sin duda, un componente psicológico que nos lleva a resaltar el papel de la educación y la cultura en la construcción de la paz. Son precisamente la educación y la cultura las que pueden contribuir a crear un clima de confianza, imprescindible para unas relaciones de cooperación. Por lo demás, la confianza es el principal elemento psicológico sobre el que descansa la idea de seguridad. La confianza va asociada a uno de los principios más coherentes de las relaciones internacionales: el principio de la buena fe. Dicho principio, juntamente con la confianza, se ve favorecido por la identificación de los Estados con una comunidad de valores como la que representa la OSCE.

La concepción de la seguridad de la OSCE trasciende los tradicionales aspectos militares para incluir además aspectos políticos, económicos, medioambientales y humanos. Todos estos aspectos forman parte de la seguridad global o integral, un concepto iniciado en el Acta Final de Helsinki y destinado a encontrar vías de entendimiento en el período de la guerra fría. Esta percepción de la seguridad estaba presente en los tres “cestos” del proceso de la CSCE. Con todo, del análisis de los principales documentos de la CSCE/OSCE se puede inferir la existencia de tres principios en que se fundamentan su concepción de la seguridad: el principio de globalidad o integridad, el principio de indivisibilidad y el principio de cooperación. El principio de globalidad comprende las dimensiones humana, político-militar y económica de la seguridad; el principio de indivisibilidad se refiere a que la seguridad de cada uno de los Estados participantes está indisolublemente unida a la seguridad de todos los demás; y el principio de cooperación informa las relaciones mutuas entre los Estados de la OSCE, pues tienen que hacer frente a desafíos a la seguridad de alcance global.

El principio de globalidad o integridad nos recuerda que la persona humana es la principal destinataria de la seguridad, que la seguridad no es un asunto que atañe exclusivamente a los Estados. Este enfoque humanista de la seguridad relaciona, en el caso de la OSCE, el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales. De ahí que su dimensión primera y básica sea la llamada “dimensión humana”. Si uno de los principios del Acta Final giraba en torno a los derechos humanos, era comprensible que, tras el final de la guerra fría, este enfoque adquiriera un renovado impulso, puesto de manifiesto en el Documento de Copenhague de la Conferencia de la Dimensión Humana, y la Carta de París para una nueva Europa, ambos de 1990. En ellos se encuentra lo que podría calificarse de una dimensión democrática de la seguridad, una seguridad en libertad capaz de sustituir a la estabilidad sin libertad que caracterizaba a la Europa dividida en bloques, si bien para la viabilidad de esta dimensión, lo ideal es que se trate de democracias sólidas. Esto implica una labor de asistencia por parte de la OSCE a las democracias nuevas o restauradas en el espacio paneuropeo.

La dimensión humana de la seguridad pone en cuestión el clásico principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, pues las cuestiones relativas a los derechos humanos y libertades fundamentales no son consideradas por los Estados de la OSCE como un asunto interno exclusivo del Estado afectado, tal y como recuerda el preámbulo del Documento de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana (1991). La participación en la OSCE implica, en consecuencia, una identificación de los Estados

con el régimen de democracia representativa, régimen que supone una contribución a la seguridad internacional, pues los Estados democráticos son más propicios a la cooperación. Aunque siempre puede existir el riesgo de que algunos sistemas democráticos puedan oprimir a las minorías, resulta de mayor utilidad y eficacia la convergencia de sistemas políticos democráticos en la escena internacional, pues la tendencia natural de éstos es la de la paz y la cooperación. Las democracias, no obstante, deben cultivar en su seno los valores que dicen defender; una tarea que no sólo corresponde a la clase política sino también a la sociedad civil. Es la sociedad civil la única que puede crear una cultura democrática, equivalente a una cultura de paz.

La OSCE dispone de diversos instrumentos en relación con la dimensión humana, entre los que cabría destacar el Mecanismo para la Dimensión Humana (MDH), la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN). El MDH responde en sus orígenes a un mecanismo diplomático de carácter bilateral que permite a un Estado participante solicitar informaciones y explicaciones directas a otro Estado participante si tiene razones para que creer que éste no cumple sus compromisos en materia de dimensión humana. Responde a la filosofía de la OSCE de considerar que los intereses de los Estados no pueden prevalecer sobre los derechos de los individuos. La mejora en la aplicación del MDH se aprobó en la Conferencia de Moscú (1991) y permite enviar misiones de expertos a los Estados participantes con la finalidad de investigar sobre cuestiones o problemas relacionados con la dimensión humana. Sin embargo, la complejidad de los procedimientos y la confluencia de los intereses políticos redundan en perjuicio de la eficacia del mismo.

La OIIDDH no es un simple órgano encargado de supervisar procesos electorales. Se fundamenta en la convicción de que la democracia no es sólo una forma de gobierno sino que es indispensable el desarrollo y mantenimiento de instituciones democráticas para la práctica habitual de una política democrática. Implica esto, por tanto, una labor de asistencia de la OSCE a sus Estados participantes, en especial las democracias de nuevo cuño, para el cumplimiento de sus compromisos en materia de dimensión humana. La labor de la OIIDDH ayuda a crear una cultura democrática, partiendo de la idea de que las instituciones democráticas tienen al ser humano como su exclusivo destinatario. Si los sistemas democráticos cumplen los principios y compromisos de la OSCE, estaremos ante un modo implícito de prevención de conflictos, teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de los conflictos en el área de la OSCE se deben a causas derivadas de la relación entre un Estado y sus ciudadanos.

La institución del ACMN responde a la finalidad de abordar la cuestión de las minorías nacionales en el marco del Estado al que jurídicamente pertenecen. El ACMN no es exactamente un instrumento de la dimensión humana sino que sirve de vínculo entre la dimensión humana y el área de la prevención de conflictos, otra de las funciones de la OSCE. Su tarea de prevención – de “pronta alerta” y en ocasiones de “pronta acción”- consiste principalmente en abordar situaciones de tensiones étnicas nacientes, antes de que éstas puedan desembocar en conflictos. No obstante, el ACMN tiene a su disposición los medios de la OIIDDH en su tarea de promover el diálogo, la confianza y la cooperación entre las partes. El ACMN realiza una labor de diplomacia cooperativa, y no coercitiva. En definitiva, su principal objetivo pasa por hacer compatibles la integridad territorial de los Estados con la integración de las minorías nacionales en los marcos legales existentes.

CAPITULO CUARTO

PRINCIPIOS EN QUE SE BASA LA CONCEPCION DE LA SEGURIDAD DE LA OSCE. EL PRINCIPIO DE GLOBALIDAD O DE INTEGRIDAD (II): LA DIMENSION POLITICO-MILITAR. LA DIMENSION ECONOMICA Y MEDIOAMBIENTAL

LA DIMENSION POLITICO-MILITAR DE LA SEGURIDAD DE LA OSCE

Conviene destacar que en los textos básicos de la CSCE/OSCE no se exponen por separado las dimensiones política y militar de la seguridad sino que éstas aparecen como un todo integrado: la dimensión *político-militar*. Sin ir más lejos, en el Acta Final de Helsinki (Cuestiones relativas a la seguridad en Europa, III, Cuestiones generales), se señala “la naturaleza complementaria de los aspectos políticos y militares de la seguridad”. Esta fue una de las grandes aportaciones de la CSCE a una nueva concepción de la seguridad. Lo llamativo de este planteamiento es que fue expuesto en una época en que las relaciones internacionales estaban marcadas por la existencia de un sistema bipolar, en el que la seguridad era prácticamente sinónimo de estabilidad o acaso sería mejor decir que de *statu quo*, y todo esto determinado por la ausencia de conflicto directo entre los bloques, dada la disuasión introducida por el arma nuclear.

La nueva concepción de la seguridad de la CSCE sale de estos condicionamientos estáticos, que tradicionalmente se han referido a cuestiones relacionadas con la seguridad nacional, las coaliciones, las alianzas y, en definitiva, toda la problemática de la seguridad colectiva. Esa nueva concepción de la seguridad mezcla elementos muy diversos, pues parte de la base de que la seguridad no puede fundamentarse casi exclusivamente en el principio de abstención del uso o la amenaza de la fuerza. De hecho, el contenido de este primer “cesto” del Acta Final incluye la Declaración sobre los Principios que rigen las Relaciones entre los Estados Participantes, el Documento sobre las Medidas Destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos sobre la seguridad y el desarme, así como el propósito de elaborar un método de arreglo de controversias por medios pacíficos. Esta agenda político-militar de la seguridad sigue estando presente en la Carta de París (Pautas para el futuro. Seguridad), pues allí se abordan tanto cuestiones de ámbito específicamente militar (MFCS, Tratado FACE) como otras relativas al arreglo de controversias por medios pacíficos. Idéntico planteamiento puede encontrarse en el Código de Conducta de la OSCE sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad⁵⁷⁷. Por último, los párrafos 28 a 30 de la Carta sobre la Seguridad Europea son desarrollados bajo el epígrafe de “la dimensión

⁵⁷⁷ El Código consta de 42 párrafos divididos en 10 capítulos. Los aspectos que pudiéramos llamar políticos ocupan principalmente los tres capítulos iniciales (párrafos 1 a 8). Los aspectos específicamente militares comprenden los capítulos VII y VIII (párrafos 20 a 37) y se centran en buena parte en cuestiones relacionadas con la seguridad en el interior de los Estados, principal ámbito de los conflictos actuales. Es en este ámbito donde los aspectos político-militares de la seguridad aparecen más estrechamente enlazados. Aquí se contemplan, por ejemplo, temas de vital importancia como el control democrático de las fuerzas armadas y de seguridad interna así como la integración de las fuerzas armadas con la sociedad civil (párrafo 20).

político-militar” y allí se resalta que los aspectos político-militares de la seguridad constituyen un factor clave de seguridad adoptado por la OSCE (párrafo 28)⁵⁷⁸.

Como cabía esperar, la heterogeneidad de los distintos aspectos de la seguridad se vio resaltada, tras el final de la guerra fría. Podría decirse incluso que los tradicionales factores militares pasaron a un segundo plano y se hizo especial hincapié en la importancia de la democracia política, el crecimiento económico y las relaciones pacíficas internacionales. Triunfó, por tanto, una concepción global de la seguridad, que no podía dejar de influir en el tratamiento de los aspectos militares, pero éstos no iban a ser abordados únicamente desde los ámbitos de la cooperación militar interestatal y el desarme convencional. La proliferación de acuerdos en estos ámbitos en los últimos años ha alejado de hecho las posibilidades de conflictos militares a gran escala. Sin embargo, los sucesos aparejados por el golpe de estado en la URSS (19 de agosto de 1991) fueron un ejemplo de que las amenazas a la seguridad podían provenir principalmente de la situación interna de los Estados, de actos de fuerza para tomar el poder de un gobierno legítimamente elegido de un Estado participante en la CSCE. De ahí que el Documento de la Tercera Reunión de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE, hiciera expresa mención de este tema: “Los Estados participantes garantizarán que sus fuerzas militares y paramilitares, servicios de seguridad interna y de inteligencia, y policía estén sujetos a la dirección efectiva y al control de las autoridades civiles adecuadas” (párrafo 25.1). Este es quizás el precedente más destacado de la voluntad de integrar la democracia y los derechos humanos en la dimensión-político militar de la seguridad⁵⁷⁹. Esta necesidad de interacción con la dimensión humana se hará más apremiante durante el conflicto yugoslavo, caracterizado por las atrocidades cometidas por fuerzas militares y paramilitares contra la población civil. Fue precisamente durante este contexto cuando la Cumbre de Budapest adoptó el Código de Conducta de la OSCE sobre los aspectos político-militares de la seguridad, y que pasaría a integrar el capítulo IV de las Decisiones de Budapest (1994).

Es cierto que una buena parte de las disposiciones de este Código son reiteraciones o elaboraciones formales de principios ya existentes. De hecho, el preámbulo reconoce que

⁵⁷⁸ Sin embargo, en estos párrafos de la Carta se mencionan únicamente aspectos de índole militar como el Tratado FACE o el Documento de Viena 1999 sobre MFCS. No se citan explícitamente los aspectos que pudieran calificarse de políticos, pero convendrá recordar que la OSCE no separa, sino que relaciona, tanto en sus textos como en su práctica, las diversas dimensiones de la seguridad: “Abordaremos las dimensiones humana, económica, política y militar de la seguridad como un todo integrado” (Carta sobre la Seguridad Europea II, 9). Este enfoque integral o global es anterior incluso al final de la guerra fría. Así, por ejemplo, la interdependencia entre los distintos aspectos de la seguridad, permitió a los Estados Unidos evocar el caso Sajarov durante la Conferencia de Estocolmo sobre el desarme en Europa (declaración del embajador Goodby, 21 de junio de 1985).

⁵⁷⁹ Esta postura no ha sido, sin embargo, compartida por todos los Estados participantes, como veremos en el ejemplo siguiente, pero tratar de desligar la dimensión humana de las demás dimensiones de la seguridad atenta contra la esencia de la concepción global de la seguridad de la OSCE. Con todo, éstas son las declaraciones del representante de Bielorrusia durante el Consejo Ministerial de Bucharest: “Belarus has repeatedly expressed its concern over the tendency to isolate the OSCE activity to humanitarian and human rights issues (...) Such diversion from the principles of comprehensive and cooperative security, with disregard of its specific vital components compromises the essential purpose of our Organisation”. Vid. *Statement by H.E. Mikhail Khvostov, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Belarus at the OSCE Ministerial Meeting Bucharest, 3 December 2001*, http://www.embassybel.ru/doc/archive/pservice/hvostov_speech_buharest.pdf

los contenidos de sus disposiciones se fundamentan en los principios rectores y los valores comunes del Acta Final de Helsinki, la Carta de París y el Documento de Helsinki 1992. Además en sus párrafos hay referencias no sólo a la dimensión político-militar de la seguridad sino también a las dimensiones humana y económica (párrafos 2 y 17)⁵⁸⁰, lo que abunda en la idea de la interacción de las diferentes dimensiones de la seguridad global de la OSCE. No es, sin embargo, un Código que desarrolle la totalidad de los aspectos de una seguridad global. Antes bien, el Código se presenta como un enunciado de normas de conducta tanto interestatales como intraestatales en aspectos político-militares de la seguridad⁵⁸¹. En el primer caso (secciones I-V, párrafos 1-19), no se plantea, sin embargo, reemplazar al Decálogo de Helsinki aunque un limitado número de las disposiciones del Código se adecúan en cierta medida a la nueva situación de la posguerra fría. En cambio, las normas de conducta intraestatales de las secciones VII y VIII (párrafos 20-37) constituyen un entramado novedoso y trascendental, y que no encontramos en ningún otro foro internacional. Se puede decir que el Código es el único documento de la OSCE que establece normas domésticas e integra de modo significativo la dimensión político-militar y la dimensión humana. Es un ejemplo más de la interacción creciente entre el comportamiento doméstico de un Estado y sus relaciones con otros Estados, lo que implica la indivisibilidad de la seguridad, otro de los principios que caracterizan a la OSCE.

Independientemente de las virtudes o carencias del Código, nos parece adecuado hacer de él un eje conductor para el estudio de la dimensión político-militar de la seguridad, pues en él se mencionan, en mayor o menor medida, todos los aspectos de la misma⁵⁸².

⁵⁸⁰ “Los Estados participantes confirman la validez continua de su concepto integral de la seguridad, iniciado en el Acta Final, que relaciona con el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, vincula la cooperación en materia de economía y medio ambiente con las relaciones pacíficas entre los Estados” (párrafo 2). “Los Estados participantes se comprometen a cooperar, inclusive mediante el establecimiento de condiciones económicas y ambientales adecuadas, para contrarrestar las tensiones que puedan provocar conflictos. El origen de estas tensiones yace en violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales así como de otros compromisos en la dimensión humana; las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia y antisemitismo también pueden poner en peligro la paz y la seguridad” (párrafo 17).

⁵⁸¹ “normas de conducta responsables y cooperativas en la esfera de la seguridad”, puede leerse en el preámbulo del Código.

⁵⁸² Otro argumento a favor de prestar una especial atención al Código radica en la autorizada opinión de uno de los principales especialistas en la OSCE, V.-Y. Ghebali. Este autor llega a decir que “the Code is not just an OSCE normative instrument among many others. It represents “the jewel in the crown” of the OSCE normative corpus. Indeed, it has not counterpart in other any international security organisation”. Ghebali lamenta, sin embargo, que el Código no haya sido lo suficientemente difundido entre las Naciones Unidas y sus organismos especializados, pues habría sido de utilizada en tareas de *peace-building*, ligadas a operaciones de mantenimiento de la paz. Con todo, según reitera nuestro especialista, es la propia OSCE la que no ha sacado el máximo rendimiento a este Código en las actividades de la OIDDH, en las misiones sobre el terreno, en la verificación de las MFCS, en las tareas de la Asamblea Parlamentaria... Vid. “The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security”, *Pressentation by Professor Victor-Yves Ghebali, Graduate Institute of International Studies (Geneva), at the 205th Meeting of Working Group “A” of the Forum for Security Co-operation on 23 January 2002. FSC.DEL/56/02.*

A) La dimensión político-militar en el contexto de una seguridad global

V.-Y. Ghebali, el más destacado de los analistas del Código de Conducta, pone de relieve que durante los trabajos de elaboración de la normativa en el marco del FSC, se presentó una propuesta conjunta de Austria y Hungría que se centraba en todos los aspectos de la seguridad global, y no solamente en la vertiente político-militar. La propuesta de estos dos Estados abarcaba también la dimensión humana, con una detallada sección sobre los derechos de las minorías nacionales, y cuestiones relacionadas con la dimensión económica y medioambiental⁵⁸³. Dicha propuesta no prevaleció y la estructura del Código se ajustó principalmente a los aspectos político-militares. Sin embargo, las discrepancias entre los Estados que se tradujeron en el texto final en una reiteración o reafirmación de los principios y compromisos de la OSCE ya existentes, no deben hacernos perder de vista que la dimensión político-militar no puede ser nunca separada de la concepción global de la seguridad de la OSCE. Hacíamos antes referencia a que la Carta sobre la Seguridad Europea (II, 28-30), y que se refiere a la dimensión político-militar, centra exclusivamente sus disposiciones en los acuerdos de control de armamentos y en las MFCS. No obstante, en el párrafo 30 hay una breve aunque significativa mención del Código de Conducta: “Seguimos comprometidos con los principios enunciados en el Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad”. Por tanto, la dimensión político-militar va más allá de los acuerdos interestatales de seguridad basados en la cooperación militar. Recordemos asimismo que el párrafo 1 del Código nos reenvía a los orígenes de la CSCE, a la necesidad de pleno respeto de todos los principios incorporados en el Acta Final de Helsinki y la aplicación de buena fe de todos los compromisos adquiridos en lo que podríamos llamar “acervo OSCE”⁵⁸⁴. Todo esto es de “importancia fundamental para la estabilidad y la seguridad”, a tenor del citado párrafo 1⁵⁸⁵. Por si esto fuera poco, el párrafo 7 del Código vuelve a reiterar los criterios básicos de aplicación e interpretación de los principios del Decálogo de Helsinki, es decir, que “se aplicarán por igual y sin reservas, y que cada uno de ellos se interpretará en relación con los demás”⁵⁸⁶. Por lo demás, conviene recordar por qué el Acta establece, desde un

⁵⁸³ Vid. GHEBALI, V.-Y.: “Introducing the Code”, en DE NOOY G.C. (ed.), *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct*, La Haya, 1996, p. 6.

⁵⁸⁴ Se podría decir que uno de los rasgos definidores del Código de Conducta, y de otros muchos documentos de la OSCE pues responden a idéntica concepción de la seguridad, está presente en esta referencia de un *paper* de una de las Conferencias de seguimiento del Código: “Its emphasis on *bonum humanum*, in other words, the good side of human nature, especially good intentions when has force has to be used, remains an inspiration for all us”. Vid. Chairperson’s Perception Paper on the Third Follow-Up Conference on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, *Consolidated Summary*, Vienna, 23-24 September 2002, FSC.GAL/122/02.

⁵⁸⁵ R. Terpstra cita una sugerencia de una ONG, the Netherlands Helsinki Committee, en la que se subrayaba, durante la fase de discusión del Código, la importancia de relacionar los principios del Acta Final con el Código. Esa sugerencia queda asumida en el texto final (párrafos 1, 2, 4 y 7). Vid. TERPSTRA, R.: “The OSCE Code of Conduct Setting new standards in the politico-military field?”, *Helsinki Monitor*, vol. 7 (1996), n. 1, p. 1 y n.3.

⁵⁸⁶ Acaso los principios más “candentes”, con mayor influencia en la seguridad internacional, sean los de integridad territorial, inviolabilidad de las fronteras de los Estados y derecho a la libre determinación. Son conceptos inseparables, pero ninguno de ellos tiene supremacía sobre los demás. La OSCE desautoriza la “libre determinación” violenta en forma de secesión y preconiza, en cambio, que semejantes procesos se

aspecto formal aunque significativo, una relación entre el Decálogo de Helsinki y las disposiciones del Documento sobre las Medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme, si tenemos en cuenta que tanto los diez principios como las Medidas están incluidas en el capítulo titulado “Cuestiones relativas a la seguridad en Europa”.

Por otra parte, el párrafo 2 del Código reitera el concepto integral de la seguridad, iniciado en el Acta Final, y que relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Más recientemente la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI, aprobada en el Consejo de Maastricht (2003), lo subraya en su párrafo 4: “El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del ciudadano, así como de la democracia y del Estado de derecho, es esencial al concepto global de seguridad adoptado por la OSCE. La firmeza de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho cumple un cometido importante en orden a la prevención de toda amenaza eventual (...) La violación sistemática de los derechos humanos, particularmente de los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales, y la violación sistemática de las libertades fundamentales pueden ser un semillero de una amplia gama de amenazas potenciales”. En consecuencia, se puede afirmar que la dimensión humana es tanto o más imprescindible para la seguridad que un régimen de MFCS.

Un sistema democrático basado en un Estado de Derecho es una destacada contribución a la seguridad de los individuos y sirve de ayuda en la mejora de las condiciones para el crecimiento económico⁵⁸⁷. Tengamos además en cuenta que el éxito del proceso de la CSCE no se debió únicamente a cambios en el ámbito militar sino sobre todo en los ámbitos político, económico y social⁵⁸⁸. Los cambios no fueron homogéneos en todos los países, pero tuvieron en común una adhesión a los principios de la OSCE, expresión del compromiso en pro de una seguridad común e indivisible en el período de la

lleven a cabo exclusivamente por medios pacíficos, de conformidad con las legislaciones nacionales y las normas internacionales y bajo la supervisión de la comunidad internacional. Vid. “Aplicación de los principios de la OSCE como piedra angular de la seguridad común y global en Europa”, *Informe para la Comisión General de Asuntos Políticos y de Seguridad de la Asamblea de la OSCE*, ponente (A. Buteiko), Varsovia, 5-8 de julio de 1997.

⁵⁸⁷ A este respecto, se ha resaltado que la importancia del Código de Conducta radica en la posibilidad de ser un *test* evaluador de los progresos democráticos: “The Code of Conduct is valuable where it is directed solely towards improving the quality of democracy and that the Code has been designed as an instrument for promoting security and peace among the participating States”. Vid. Report of the Working Session Rapporteur, Working Session I, 29 June 1999, *Second Follow-Up Conference on the OSCE Code of Conduct on politico-military aspects of security, Vienna 29-30 June 1999, Summary*, FSC.GAL/82/99. A esta labor evaluadora contribuye, sin duda, el Cuestionario sobre el Código de Conducta aprobado por el FSC (Decisión n.4/98, 8 de julio de 1998).

⁵⁸⁸ Hay una estrecha relación entre libertad política y prosperidad socio-económica. Lo resaltaba A. Severin, presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE: “In fact, prosperity and freedom are also linked: prosperity without freedom is in vain; freedom without prosperity is in peril. At the same time freedom is a source of prosperity. This is about the positive and rational freedom, the self disciplined freedom and the collectively organized freedom”. Vid. Remarks by Mr. Adrian Severin, President of the Parliamentary Assembly of the OSCE, *107th Conference of the Inter-Parliamentary Union, Marrakech, 18 March 2002, General Debate*.

posguerra fría. Se puede afirmar que la importancia y la influencia internacional de la OSCE sobre los acontecimientos políticos ha estado determinada por el nivel de eficacia en la aplicación de esos principios que proclamaba. Con todo, el Código ha considerado necesario reiterar expresamente algunos de los principios del Acta Final, en particular los principios I y IX, puestos en relación en el párrafo 4 del Código: “Reafirmando su respeto a la igualdad soberana y la individualidad de cada uno de ellos, así como a los derechos inherentes a su soberanía y por ella abarcados, los Estados participantes basarán sus relaciones mutuas en materia de seguridad en un enfoque de cooperación”. Una seguridad basada en la cooperación no atenta, por tanto, contra el principio de soberanía estatal. No es algo antagónico sino complementario, tal y como el propio proceso de la CSCE/OSCE pretende demostrar. En un mundo de desafíos globales, un ejercicio de la soberanía entendida como una autoafirmación continuada y combativa de los derechos del Estado se revela como una posición estéril. La realidad del mundo de hoy es que la soberanía de los Estados está siendo redefinida en función de los procesos de globalización y de cooperación internacional. Pero la soberanía también puede beneficiarse de la cooperación, pues un interés colectivo puede ser a la vez un interés nacional⁵⁸⁹. De ahí que cualquiera de las dimensiones de la seguridad de la OSCE, un foro de Estados soberanos, se base en la cooperación, y así lo expresaron los Estados participantes en la Cumbre de Lisboa: “Nos enfrentamos con importantes desafíos, pero les haremos frente juntos. Estos desafíos afectan a la seguridad y a la soberanía de los Estados así como a la estabilidad de nuestras sociedades” (párrafo 2 de la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de seguridad para Europa en el siglo XXI).

B) Compromisos específicos del Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad relativos a las normas de conducta interestatales

V.-Y. Gheballi considera al Código de Conducta como un instrumento de normas de conducta interestatales, pero a la vez señala que no es un documento que actualice – total o parcialmente- el Decálogo de Helsinki. Hubiera sido una tarea muy ambiciosa haber elaborado un listado sistemático de los derechos y deberes de los Estados participantes en la posguerra fría. Nada de esto se hizo durante la fase negociadora del Código, pues, en opinión del citado autor, los países que no mostraban demasiado entusiasmo por las normas de conducta intraestatales, ponían el acento en que el Código reflejara, sobre todo, el acervo consolidado de la OSCE. De hecho, la tercera parte de su contenido puede calificarse de declaratorio, y, tras esta postura, salía una vez más a la superficie el principio de no intervención en los asuntos internos⁵⁹⁰. Pese a todo, el Código ofrece algunas novedades de cierta relevancia:

⁵⁸⁹ Se pone esto de relieve en el párrafo 3 del Código, donde se afirma que los Estados participantes “promoverán sus propios intereses en materia de seguridad en conformidad con el esfuerzo común para fortalecer la seguridad y la estabilidad en la región de la CSCE y más allá de la misma”.

⁵⁹⁰ Vid. GHEBALLI, V.-Y.: *L’OSCE dans l’Europe post-communiste... op.cit.*, pp.175-176. Pero aunque algún Estado quisiera parapetar en su soberanía algún tipo de conducta ilícita, debería recordar que la concepción de la seguridad de la OSCE es global, que no cabe desligar la dimensión político-militar de la dimensión humana. Sin ir más lejos, en el párrafo 1 del Código puede leerse, entre otras cosas, que el pleno respeto de *todos* los principios de la OSCE y de *todos* los compromisos adquiridos, constituyen una cuestión de interés directo y legítimo para todos los Estados participantes.

1)El deber de los Estados participantes de mantener consultas de urgencia en caso de amenaza. En el párrafo 5 se lee lo siguiente: “Están decididos a actuar de forma solidaria si se violan las normas y compromisos de la CSCE, y a facilitar respuestas concertadas a los desafíos contra la seguridad con que puedan enfrentarse como resultado de ello. Cuando un Estado participante pida asistencia para realizar su autodefensa individual o colectiva, los países participantes celebrarán consultas, con prontitud, de conformidad con sus responsabilidades ante la CSCE. Examinarán conjuntamente la naturaleza de la amenaza y las medidas que puedan requerirse en defensa de sus valores comunes”⁵⁹¹. Al hablar de “autodefensa”, podríamos pensar en una diversidad de situaciones que van desde la amenaza de un ataque armado a la concreción de ese ataque con una mayor o menor gravedad en sus consecuencias. Sin embargo, los nuevos desafíos a la seguridad no suelen provenir de amenazas o agresiones externas como en el pasado, y tampoco la OSCE ha pretendido nunca identificarse como un organismo de seguridad colectiva⁵⁹², pese a que asuma el principio de una seguridad indivisible. Su concepción de la seguridad se asienta principalmente en la cooperación, y un paso concreto en el terreno de la cooperación es la solidaridad activa en forma de asistencia a aquellos Estados participantes que lo requieran. Una amenaza más frecuente a la seguridad, con repercusiones en las tres dimensiones de la misma y no sólo en la político-militar, puede ser un golpe de estado militar o una rebelión armada secesionista. Estos acontecimientos pueden llevar a otros Estados de la OSCE a ejercer su deber de “solidaridad”, sobre todo amparándose en el hecho de que tales sucesos violan los principios y compromisos aceptados por los Estados participantes⁵⁹³. Con todo, lo que prima en el concepto de “solidaridad”, tal y como se ha entendido en la práctica de la OSCE, ha sido la potenciación de las consultas políticas o de los instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis. “Asistencia a los Estados” y “solidaridad” son términos para expresar un cierto grado de injerencia en los asuntos internos de los Estados, con el consentimiento de

⁵⁹¹ La Carta sobre la Seguridad Europea es, sin embargo, más explícita que esta disposición del Código de Conducta. Uno de los epígrafes de la Sección III (Nuestra Respuesta Común) lleva el significativo título de Solidaridad y Partenariado (párrafos 14-16). Partiendo del principio de cooperación, los Estados participantes se comprometen a brindar asistencia a otros Estados de la OSCE a fin de facilitar la observancia de los principios y compromisos. Llegan incluso a afirmar su decisión de ayudar a los Estados participantes “que soliciten asistencia en casos de ruptura interna del orden público” (párrafo 15). Por último, el párrafo 16 de la Carta es más explícito y mejora el contenido del párrafo 5 del Código: “De conformidad con las responsabilidades que hemos asumido en el seno de la OSCE, entablaremos rápidamente consultas con todo Estado participante que solicite ayuda para ejercer su derecho de legítima defensa, individual o colectiva, en situaciones de amenaza para su soberanía, integridad territorial o independencia política. Consideraremos conjuntamente la naturaleza de esa amenaza así como las medidas que pueda ser necesario adoptar en defensa de nuestros valores comunes”.

⁵⁹² Hay autores, sin embargo, que ven en el párrafo 5 un embrión de seguridad colectiva, o incluso de defensa colectiva, y no sólo de seguridad por la cooperación. Vid. BORAWSKI, J.: “The Budapest Summit Meeting”, *Helsinki Monitor*, n. 1, 1995, p. 14. La propia práctica de la OSCE anterior y posterior al Código y, sobre todo, el proceso de ampliación de la OTAN, organización de defensa colectiva por excelencia, descartan esta interpretación.

⁵⁹³ Esta situación se plantea en el párrafo 25 del Código: “Los Estados participantes no tolerarán ni apoyarán fuerzas no sometidas ni controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente. Si un Estado participante no puede ejercer su autoridad sobre tales fuerzas, podrá iniciar consultas en el marco de la CSCE para examinar las medidas que deban adoptarse”.

éstos. Esta brecha abierta en el sacrosanto principio westfaliano de la soberanía estatal es connatural a la concepción de la seguridad de la OSCE.

2) Se establece en el párrafo 8 del Código el deber de no prestar “asistencia o apoyo a los Estados que violen su obligación de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o de cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas y con la Declaración sobre los Principios que rigen las Relaciones entre los Estados Participantes contenida en el Acta Final de Helsinki”. Esta obligación de carácter negativo resulta bastante decepcionante en su enunciado, pues introduce un deber de *no hacer*, y descalifica así cualquier posible interpretación, como la que se ha querido hacer en el párrafo 5, de que la OSCE podía encerrar en sus disposiciones algún margen para la seguridad colectiva. En consecuencia, no hay un compromiso de asistencia a las víctimas de un acto de agresión, pero tampoco puede esto llevarnos a excesiva sorpresa, teniendo en cuenta que la OSCE no contempla métodos coercitivos en su concepción de la seguridad. Hay que recordar una vez más que la OSCE es un instrumento de seguridad basado en la cooperación. Es un instrumento que no está diseñado para ofrecer garantías de seguridad, pues ni siquiera dispone de unas estructuras militares propias⁵⁹⁴. Por lo demás, el párrafo 8, al igual que el párrafo 19 al que nos referimos a continuación, parece estar influenciado en su redacción por el contexto histórico del conflicto yugoslavo, que conocía un estancamiento y que coincidió con la Cumbre de Budapest, entre cuyas decisiones se incluyó el Código de Conducta⁵⁹⁵.

3) Los Estados de la OSCE tienen el deber de ofrecer su mediación y asistencia humanitaria en caso de conflicto armado. A este respecto, el párrafo 19 del Código afirma: “En caso de conflicto armado, los Estados participantes tratarán de facilitar el cese efectivo de hostilidades y de crear condiciones que favorezcan la solución política del conflicto. Cooperarán en apoyo de la ayuda humanitaria dirigida a mitigar el sufrimiento de la población civil, incluso facilitando el movimiento de personal y de recursos dedicados a dichas tareas”. V—Y. Gheballi criticó la redacción de este párrafo, pues el texto permitiría

⁵⁹⁴ En el contexto internacional de los últimos años, ha quedado más clara la diferencia y la complementariedad de la OSCE con otras estructuras de seguridad, pero en la época de la Cumbre de Budapest (1994), países como Rusia la presentaban como una opción diferente a la OTAN para construir la seguridad europea. La naturaleza y los fines de la OSCE son, en cambio, diferentes. Vid. SWITALSKI, P.: “An Ally for the Central and Eastern European States”, *Transition*, vol. 1, n. 11, 30 June 1995, pp. 26-29.

⁵⁹⁵ La intervención del primer ministro de Eslovenia, J. Drnovsek, en la Cumbre de Budapest refleja adecuadamente el contexto en que entonces se vivía y que influyó, sin duda, en la redacción final del Código: “La falta de éxito en la solución de conflictos y la ineficacia de las organizaciones internacionales plantea a los países que no pertenecen a alianzas militares la consideración justificada de cómo podría garantizarse su propia seguridad. Esto se debe primordialmente a la situación inestable en regiones de la ex Unión Soviética y a la guerra en los Balcanes. Estos países, por lo tanto, tienen razón en pedir que se les incluya lo antes posible en las estructuras europeas de seguridad y garantías de seguridad. La comunidad internacional y sus organizaciones de seguridad consagradas: las Naciones Unidas, la CSCE, la OTAN y la Unión Europea todavía están en búsqueda del enfoque apropiado y de métodos de coordinación y mecanismos eficaces. Pero hasta la fecha su intervención no ha logrado detener los conflictos y esto ha menoscabado seriamente la credibilidad de la CSCE, así como la de otras organizaciones internacionales”. Vid. Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la CSCE, *Actas oficiales*, 5-6 de diciembre de 1994, CSCE/BS/VR.3, p. 22.

sacar la consecuencia implícita de que los Estados de la OSCE no estaban dispuestos a imponer la paz en caso de conflicto armado⁵⁹⁶. Se comprende además que la lectura de este precepto en pleno conflicto balcánico, despertaba además un profundo escepticismo, dado el fracaso de las iniciativas de las organizaciones internacionales en busca de algún tipo de acuerdo político. De ahí que, en opinión de Ghebali, la falta de voluntad política intentara ser compensada a través de la ayuda humanitaria⁵⁹⁷. En cualquier caso, no es función de la OSCE la imposición de la paz. Las funciones de la institución han sido expresadas en muchos de sus documentos básicos, y uno de los más trascendentales, la Carta sobre la Seguridad Europea la califica como el “foro de consulta, adopción de decisiones y cooperación, más amplio e integrador de toda su región” (II, 7).

4) Existe en el Código de Conducta una prohibición expresa a los Estados de la OSCE de no imponer a otros Estados participantes su dominación militar⁵⁹⁸. Se afirma en estos términos en el párrafo 13 *in fine*, pero tanto en el anterior contenido de dicho párrafo como en el párrafo 12, se señalan otras obligaciones implícitas que conllevan precisamente la exclusión de toda dominación militar: “Cada Estado participante sólo mantendrá una capacidad militar proporcional a las necesidades legítimas de seguridad comunes o individuales, tomando en consideración sus obligaciones en virtud del derecho internacional” (párrafo 12); y en el párrafo 13 puede leerse que “cada Estado participante determinará sus capacidades militares sobre la base de procedimientos democráticos nacionales, teniendo en cuenta las preocupaciones legítimas de otros Estados en materia de seguridad, así como la necesidad de contribuir a la seguridad y la estabilidad internacionales”. La concepción de la seguridad que se desprende de estas normas, está ya presente en el Decálogo de Helsinki (igualdad soberana de los Estados, abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, arreglo de controversias por medios pacíficos, cooperación entre los Estados), principios que fueron válidos durante la guerra fría en el ámbito de la OSCE y que con mayor razón, en un continente que pretende armonizar sus sistemas sociales y políticos, son válidos en el período de la posguerra fría. Implica todo lo anterior una seguridad común e indivisible entre los Estados de la OSCE, pues éstos reconocen que el objetivo de alcanzar una superioridad militar, a partir de la carrera de armamentos, no garantiza la seguridad y es incompatible, evidentemente, con una seguridad común.

Por otra parte, en el párrafo 12 de estas disposiciones se puede también observar la presencia del espíritu de seguridad por la cooperación que impregna a acuerdos

⁵⁹⁶ Vid. GHEBALI, V.-Y.: “Introducing the Code”...*op. cit.*, p. 9.

⁵⁹⁷ Por razones evidentes, esta visión acerca de la ayuda humanitaria coincide con la del presidente de Bosnia-Herzegovina, A. Izetbegovic, expresada con toda franqueza en la clausura de la Cumbre de Budapest: “En contra de la agresión brutal de genocidio en proporciones incalculables y de los campos de concentración, Occidente ha reaccionado con la llamada “respuesta humanitaria”. Contra enfermedades graves, ellos recurren a tranquilizantes hasta que la enfermedad, de conformidad con las expectativas e incluso, probablemente, de conformidad con un plan, empeore aún más”. Vid. Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la CSCE, *Actas oficiales*, 5-6 de diciembre de 1994, CSCE/BS/VR.2, p. 34.

⁵⁹⁸ En el párrafo 3 del Código se establece además esta obligación genérica de los Estados participantes: “No reforzarán su seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados”.

internacionales sobre control de armamentos, como es el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) que data de 1990⁵⁹⁹

5) La limitación de capacidades militares proporcionales a las necesidades legítimas e individuales evoca el artículo VI del Tratado FACE. Allí se expresa el objetivo de que ningún Estado Parte posea más de un tercio aproximadamente de los armamentos y equipos convencionales limitados por el Tratado dentro de la zona de aplicación, y para conseguirlo se establecen una serie de limitaciones⁶⁰⁰. Pero además en el párrafo 13 del Código se señala que la limitación de capacidades debe hacer sobre la base de los procedimientos democráticos nacionales, lo que implica a su vez que estamos ante una concepción de la seguridad fundamentada en Estados democráticos y también de modo especial en el sometimiento del poder militar al poder político, aspecto éste de suma importancia para la seguridad, sobre todo si tenemos en cuenta que la sección VII del Código de Conducta (párrafos 20 a 33).

6) El párrafo 14 del Código dispone que “Un Estado participante podrá estacionar sus fuerzas armadas en el territorio de otro Estado participante de conformidad con un acuerdo libremente negociado entre ellos así como de conformidad con el derecho internacional”. V-Y. Ghebali subraya su sorpresa porque este precepto está redactado en expresión afirmativa, cuando sería más frecuente que se redactara en forma negativa⁶⁰¹. En cualquier caso, es otra reafirmación del principio de igualdad soberana de los Estados y acaso pesara en su inserción la cuestión de la presencia por entonces de tropas rusas en los Estados bálticos, aunque en el párrafo 15 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki se había solicitado su repliegue⁶⁰².

⁵⁹⁹ Ese espíritu de cooperación se manifiesta asimismo en la Declaración Conjunta de los Veintidós Estados de la OTAN y el Pacto de Varsovia, adoptada en París el 19 de noviembre de 1990. En ella los antiguos adversarios se comprometían a “mantener sólo las capacidades militares que sean necesarias para evitar la guerra y asegurar una defensa eficaz” (párrafo 6), texto en *Revista de la OTAN*, n. 6, noviembre-diciembre 1990, pp. 26-27.

⁶⁰⁰ Vid. texto del Tratado FACE, y en particular el art. VI, en <http://www.osce.org/docs/spanish/1990-1999/cfe/cfetreats/pdf>

⁶⁰¹ Vid. GHEBALI, V.-Y.: “Introducing the Code”, *op. cit.*, p.10. Se nos ocurre que, pese a haber finalizado la guerra fría, el estacionamiento de tropas extranjeras iba ir en aumento, sin que fuera preciso el establecimiento de nuevas bases militares. Sin ir más lejos, en 1994, año de aprobación del Código, la OTAN había puesto en marcha la Asociación para la Paz (APP), un instrumento de seguridad por la cooperación al que pronto se adhirieron los antiguos miembros del Pacto de Varsovia que, por otro lado, expresaban con frecuencia sus aspiraciones a ingresar en la Alianza. La APP facilitaba la cooperación militar y, en particular, los ejercicios de carácter conjunto.

⁶⁰² En el párrafo 15 *in fine* puede leerse el llamamiento de los Jefes de Estado y de Gobierno: “De conformidad con los principios básicos del derecho internacional y con miras a evitar cualquier posible conflicto, pedimos a los Estados participantes interesados que concierten, sin demora, acuerdos bilaterales pertinentes, inclusive calendarios, para la rápida, ordenada y completa retirada de esas tropas extranjeras de los territorios de los Estados bálticos”. En la Declaración sobre cuestiones bálticas de la Cumbre de Budapest (1994), los Estados participantes acogieron con satisfacción dicha retirada.

7) Añadamos finalmente que el párrafo 10 del Código de Conducta no es novedoso, pues reconoce el derecho de cada Estado participante a elegir libremente sus propios arreglos en materia de seguridad, disposición que se completa en el tampoco novedoso párrafo 11 con el “derecho soberano” de pertenecer o no a organizaciones internacionales, y de ser o no parte en tratados bilaterales o multilaterales, incluidos los tratados de alianza, y tiene también derecho a la neutralidad. Decimos que ninguno de estos párrafos es novedoso porque ya los encontramos en el Principio I del Acta Final (Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía). La novedad no radica en la letra sino en el espíritu o más bien en el contexto histórico planteado en 1994, un año en el que la Declaración de la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN (Bruselas, 10 y 11 de enero de 1994) abogó por “la incorporación a la OTAN de los Estados democráticos del Este” (párrafo 12), lo que iría acompañado de las reticencias de la Federación de Rusia⁶⁰³. Sin embargo, el párrafo 11 del Código de Conducta no sólo reconoce el derecho de ser parte en un tratado de alianza sino que introduce incluso un matiz que no podía estar presente en el Principio I del Acta Final, pues fue adoptado en la época de la guerra fría: “Cada Estado tiene el derecho de “modificar su condición a este respecto, a reserva de los acuerdos y procedimientos pertinentes”. Así pues, no puede haber ninguna limitación de soberanía impuesta desde el exterior: ningún Estado puede ejercitar un *droit de regard* sobre la decisión de otro de formar parte de un tratado de alianza⁶⁰⁴. Lo dice también el párrafo 11 *in fine*: “Cada Estado respetará los derechos de todos los demás a este respecto”. En consecuencia, cualquier Estado de la OSCE puede formar parte de tratados de alianza a los que antes no pertenecía e incluso abandonar su estatus de neutralidad.

C) El terrorismo y la dimensión político-militar de la seguridad

La Sección II del Código de Conducta está compuesta únicamente por el párrafo 6, que está dedicado a la amenaza del terrorismo. Cuando la CSCE abordó de modo directo en uno de sus textos básicos la cuestión del terrorismo, concretamente en el Documento de Clausura de la Reunión de Madrid (9 de septiembre de 1983), lo hizo desde la perspectiva de una profundización en el contenido del Principio VI del Acta Final (no intervención en los asuntos internos)⁶⁰⁵ y se incluye, por tanto, en el capítulo dedicado a las cuestiones

⁶⁰³ La oposición de la Federación de Rusia se manifestó en la intervención de su presidente B. Yeltsin ante la cumbre de Budapest: “La OTAN se creó durante la época de la guerra fría. Ahora, con dificultades, la Organización busca el nuevo lugar que le corresponde en esta nueva Europa. Es importante que esa búsqueda no cree nuevos polos de discordia, sino que contribuya a crear la unidad europea. Esta lógica va en contra de los planes de ampliación de la OTAN. ¿Para qué sembrar las semillas de la desconfianza? Ya no somos adversarios, sino todos asociados”. Vid. Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados participantes en la CSCE, *Actas Oficiales*, 5-6 de diciembre de 1994, CSCE/BS/VR.2, p. 6.

⁶⁰⁴ Así lo expresaba el presidente norteamericano W. J. Clinton en su intervención en la Cumbre de Budapest: “La OTAN no excluirá automáticamente a ningún país que pida su adhesión. Al mismo tiempo, a ningún país exterior le será permitido que amplíe el veto, que vete la expansión”. Vid. Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados participantes en la CSCE. *Actas Oficiales*, 5-6 de diciembre de 1994, CSCE/BSVR.2, p. 2. En idéntico sentido, tenemos el párrafo 8 *in fine* del comunicado de la Reunión Ministerial del Consejo Atlántico, de 1 de diciembre de 1994: “El derecho de la OTAN a adoptar sus propias decisiones, bajo su responsabilidad y por consenso entre sus miembros no se verá afectado en modo alguno”.

⁶⁰⁵ En el principio VI del Decálogo de Helsinki se señalaba una consecuencia relativa a la no intervención

relativas a la seguridad en Europa. Las primeras líneas del texto están algo influidas, sin duda, por los condicionantes de la guerra fría, pero expresan adecuadamente la grave amenaza a la seguridad que supone el terrorismo: “Los Estados participantes condenan el terrorismo, incluido el terrorismo en las relaciones internacionales, por cuanto pone en peligro o quita la vida a seres inocentes o de cualquier otra forma compromete los derechos humanos y las libertades fundamentales, y hacen hincapié en la necesidad de adoptar medidas enérgicas para combatirlo”. Al estar la CSCE fundamentada en una seguridad por la cooperación, los Estados participantes se comprometían a adoptar medidas para la prevención y eliminación de actos de terrorismo y, en concreto, medidas para evitar que sus territorios fueran utilizados para llevar a cabo actividades terroristas, para no prestar ayuda directa o indirecta a actividades terroristas y para garantizar la seguridad de los representantes extranjeros presentes en su territorio⁶⁰⁶. Si bien, tal y como hemos citado, hay una referencia en el Documento de Madrid a que el terrorismo compromete los derechos humanos y las libertades fundamentales, el rechazo del terrorismo parece sustentarse, sobre todo, en la no interferencia en los asuntos internos y en el respeto a la soberanía estatal, pues la idea más extendida es que las actividades terroristas están, en gran parte, dirigidas al derrocamiento violento de otros Estados participantes. De ahí también el añadido de “actividades subversivas”, de significado amplio y difuso, y de especial interés para aquellos Estados que en la época de la guerra fría antepusieron a todo lo demás la soberanía estatal y su sistema político⁶⁰⁷.

El Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre MFCS (1986) considera implícitamente al terrorismo como una amenaza para la seguridad de los Estados participantes. De ahí su inclusión en la sección de Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, concretamente en el párrafo (25), si bien dicho párrafo sigue en lo esencial las disposiciones del Documento de Madrid. Por su parte, el Documento de Clausura de la Reunión de Viena (1989) va mucho más lejos que sus precedentes, sobre

en los asuntos internos: “(Los Estados participantes) se abstendrán, entre otras cosas de prestar asistencia directa o indirecta a las actividades terroristas, o las actividades subversivas o de otro tipo encaminadas a derrocar por la violencia el régimen de otro Estado participante”.

⁶⁰⁶ El párrafo 5 de los Principios del Acta Final (Cuestiones relativas a la seguridad en Europa) señala lo siguiente: “En el marco de la lucha contra los actos de terrorismo adoptarán cuantas medidas sean necesarias para impedir que se utilicen sus respectivos territorios para la preparación, organización o realización de actividades terroristas, incluidas las dirigidas contra otros Estados participantes y sus ciudadanos. Ello abarca asimismo medidas para prohibir en sus territorios actividades ilegales de personas, grupos y organizaciones que instiguen, organicen o tomen parte en la perpetración de actos de terrorismo”. El párrafo 6 reafirma la prohibición de toda ayuda directa o indirecta a actividades terroristas contenida en el Principio VI del Acta Final, añadiendo además el término “actividades subversivas” y precisando que los Estados participantes se abstendrán, entre otras cosas, de financiar, estimular, fomentar o tolerar cualquiera de estas actividades. Finalmente, el párrafo 7 señala que los Estados participantes “manifiestan su determinación de hacer todo cuanto esté a su alcance para garantizar la necesaria seguridad a todos los representantes oficiales y a personas que participen en sus territorios en actividades dentro del ámbito de las relaciones diplomáticas consulares o de otro tipo”.

⁶⁰⁷ Son tajantes a este respecto las palabras de A. Gromyko, ministro de Asuntos Exteriores de la URSS en su discurso de clausura de la Reunión de la CSCE en Madrid (7 de septiembre de 1983): “Si se levanta la mano contra nuestros valores morales, sociales y civiles, si en su animosidad al socialismo se lleva a cabo deliberadamente la escalada de la tensión internacional, las acciones de este género serán como antes, debidamente rechazadas”. Vid. Intervención de Andrei A. Gromyko, ministro de Asuntos Exteriores de la URSS, en *CSCE: los discursos de clausura*, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, Cuadernos de documentación, (s.a), p. 46.

todo por el hecho de que contiene en el párrafo (8) una condena en términos absolutos del terrorismo: “Los Estados participantes condenan sin reservas como criminales todos los actos, métodos y prácticas terroristas dondequiera y por quien quiera que sean cometidos, incluidos los que ponen en peligro las relaciones de amistad entre Estados y la seguridad de éstos, y convienen en que el terrorismo no puede justificarse bajo ninguna circunstancia”. De este párrafo se infiere que la amenaza terrorista adquiere para la CSCE un perfil que va mucho más allá de la no interferencia en los asuntos internos de los Estados. Es también una amenaza a la seguridad de los Estados, pone en peligro sus relaciones de cooperación, pero sobre todo es condenable por ser una actividad criminal. Al tratarse de actos, métodos y prácticas criminales, atentan contra los derechos humanos y las libertades fundamentales, aunque no se asegure explícitamente en el párrafo citado. Sin embargo, esto es un indicio de cómo se va a ir consolidando una concepción humanista de la seguridad, tras el final de la guerra fría⁶⁰⁸. Ni siquiera el párrafo 6 del Código de Conducta de la OSCE será tan expresivo, pues se limita a señalar que “los Estados participantes no apoyarán de ningún modo las actividades terroristas y adoptarán medidas adecuadas para evitar y combatir el terrorismo en todas sus formas”.

Con todo, será la Declaración de la Cumbre de Helsinki (párrafo 26) la que considere expresamente al terrorismo de “amenaza a la seguridad, a la democracia y a los derechos humanos”, calificativos asimismo repetidos en el párrafo 6 de la Declaración de la Cumbre de Budapest. En el mencionado párrafo (26) de Helsinki se expresa el deseo de buscar ámbitos efectivos de cooperación, a lo que también se refiere el párrafo 6 del Código de Conducta con su alusión genérica a “la aplicación de instrumentos y compromisos internacionales que convengan a este respecto”. De esta referencia, que tiene mucho de apelación a un futuro impreciso, se deduce, sin embargo, que la cooperación práctica en este terreno deja mucho que desear⁶⁰⁹, pese a que el párrafo 6 *in fine* del Código afirme que los Estados participantes “adoptarán medidas para cumplir los requisitos de los acuerdos internacionales en virtud de los cuales se obligan a procesar a los terroristas o a conceder su extradición”⁶¹⁰. Habrá que esperar a la Carta sobre la Seguridad Europea (I,4) para que la OSCE señale explícitamente al terrorismo internacional entre los “problemas cada vez más graves para la seguridad” y añada a continuación: “El terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones y sean cuales fueren sus motivos, es inaceptable.

⁶⁰⁸ La Carta de París para una nueva Europa (Seguridad) rechaza el terrorismo en estos términos: “Condenamos sin reservas, por criminales, todos los actos, métodos y prácticas del terrorismo, y expresamos nuestra determinación de trabajar en pro de su erradicación tanto bilateralmente como mediante la cooperación multilateral”.

⁶⁰⁹ M. Pérez González apunta que en el fondo de la cuestión radica la dificultad de llegar a resultados generalmente aceptables en cuanto a la definición y persecución del terrorismo por las implicaciones políticas que normalmente comportan los actos terroristas. Vid. PEREZ GONZALEZ, M.: “La responsabilidad internacional de entes distintos de los Estados” (cap. XXXIX), en DIEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 14ª ed., Madrid, 2001, p. 771. En este mismo capítulo se señalan los principales convenios de ámbito universal y regional sobre terrorismo, siendo quizás el más destacado el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo, adoptado el 27 de enero de 1977 en el marco del Consejo de Europa.

⁶¹⁰ En este sentido, en el Documento de Clausura de la Reunión de Viena, párrafo (10.5) los Estados participantes manifestaban su intención de asegurar la extradición o procesamiento de personas que participen en actos terroristas, y cooperar estrechamente en casos de conflicto de jurisdicción que afecten a varios Estados, actuando en ambos respectos de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables.

Intensificaremos nuestros esfuerzos para evitar la preparación y financiación en nuestros territorios de todo acto de terrorismo, y por denegar todo refugio seguro a los terroristas”. De este párrafo puede inferirse más de una referencia a la compleja naturaleza del terrorismo internacional en esta era de globalización en la que los terroristas se sirven de la banca y los mercados internacionales así como de la tecnología más avanzada. Por tanto, se hará más indispensable una seguridad basada en la cooperación, en la que participen no sólo los Estados sino también sus ciudadanos y las organizaciones internacionales.

Pero serán los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 los que lleven a la OSCE a reafirmar su condena del terrorismo y a poner en marcha un plan de acción contra la que pueda considerarse como la más peligrosa de las amenazas contra la seguridad internacional⁶¹¹. Así, la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XX (2003), nos presenta esta certera percepción de la amenaza terrorista en su párrafo 10: “(El terrorismo)vulnera en su propia base los valores que unen a los Estados participantes de toda el área de la OSCE. El terrorismo seguirá siendo un desafío contra la paz y la estabilidad y el poder público estatal, particularmente, por razón de su habilidad para valerse de métodos asimétricos para soslayar los sistemas tradicionales de defensa y de seguridad”. La categoría de esta amenaza a la paz y seguridad internacionales motivaría que en el Consejo Ministerial de Oporto (7 de diciembre de 2002), los Estados participantes adoptaran una Carta de la OSCE para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo⁶¹².

Gran parte del contenido de la citada Carta está anunciada, sin embargo, en los textos del Consejo Ministerial de Bucarest (3 y 4 de diciembre de 2001)⁶¹³. El párrafo 2 de la Declaración de la Cumbre de Bucarest señala: “El terrorismo no tiene justificación alguna, sea cual fuere su motivación u origen. No hay causa que pueda justificar los ataques deliberados contra personas inocentes. En la lucha contra el terrorismo no hay sitio para la neutralidad”⁶¹⁴. Pero lo cierto es que los nacionalismos extremistas y los integristas religiosos utilizan el terrorismo para sus fines lo que puede implicar una percepción por parte de sectores de la opinión pública que conlleve una identificación de las acciones terroristas con las nacionalidades o las religiones. Esto conlleva el riesgo de que las acciones terroristas de determinados grupos puedan ser referidas como ejemplos de la

⁶¹¹ Algunos artículos de interés que abordan el tema de la OSCE y el terrorismo son BLOED, A.: “The OSCE and the war against Terror”, *Helsinki Monitor* 4/2001, pp. 313-318; CEDERBERG, A.: “OSCE could weapon document to hit terrorism”, *OSCE Review-European Security*, 2/2002, pp.1, 10-11.; ZAAGMAN, R.: “Terrorism and the OSCE. An overview”, *Helsinki Monitor*, 3/2002, pp. 204-216.

⁶¹² Vid. el texto de la Carta de la OSCE para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo, doc. MC(10).JOUR/2.Corr.1, Anexo I, 7 de diciembre de 2002.

⁶¹³ Una reflexión sobre el terrorismo en el contexto de la dimensión político-militar de la OSCE, tras el Consejo de Bucarest, la encontramos en el Expert Meeting on Combating Terrorism within the Politico-Military Dimension of the OSCE, Vienna, 14 and 15 may 2002, *FSC.GAL/63/02*, 27 May 2002.

⁶¹⁴ Por su parte, en el párrafo 1 de la Carta de la OSCE para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo, los Estados participantes “condenan en términos categóricos todo acto de terrorismo, cualquiera que sea su forma o manifestación, dondequiera y cuandoquiera se cometa y quienquiera que sea su autor, y reiteran que ningún motivo o circunstancia puede justificar tales actos y el apoyo que les sea prestado”.

teoría del “choque de civilizaciones”, difundida sobre todo por S. Huntington⁶¹⁵. De ahí que el párrafo 2 de la Carta de la OSCE para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo señale que los Estados participantes “rechazan con firmeza toda tentativa de identificar el terrorismo con cualquier nacionalidad o religión, por lo que reiteran que ninguna medida de lucha contra el terrorismo va dirigida contra religión, nación o pueblo alguno”, algo que también se señalaba en el párrafo 3 de la Declaración de la Cumbre de Bucarest: “Reiteramos que la guerra contra el terrorismo no es una guerra contra religiones o contra pueblos. Reafirmamos nuestro compromiso para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales”⁶¹⁶. Estas dos afirmaciones están relacionadas entre sí, pues los métodos de lucha contra el terrorismo han de apoyarse en los principios y valores de la OSCE; no han de apartarse, en consecuencia, de la concepción de la seguridad democrática que informa a este foro internacional⁶¹⁷. De ahí lo expresado por los Estados participantes en el párrafo 4 de la Declaración de la Cumbre de Bucarest, referente a los nuevos riesgos para la seguridad entre los que se halla el terrorismo: “Estamos resueltos a proteger a nuestros ciudadanos contra nuevos riesgos para su seguridad, sin dejar de salvaguardar el Estado de derecho, las libertades individuales y el derecho a la igualdad de justicia ante la ley”⁶¹⁸.

⁶¹⁵ Vid. HUNTINGTON, S.: *Choque de civilizaciones*, Barcelona, 2003, 7ª ed. La teoría del choque de civilizaciones se ajusta a las más rigurosas enseñanzas del determinismo histórico y geográfico. Ni que decir tiene que la OSCE, con su sistema de normas, principios y valores universales, para 55 Estados de Europa, Asia y América del Norte, es incompatible con todo tipo de determinismos. Sobre este particular, destacaremos alguna de las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia de Bakú de la OSCE sobre el papel de la religión y las creencias en una sociedad democrática: “The recourse to terrorism under the name of religion does not demonstrate a clash of cultures, but a clash based on ignorance”, Vid. OSCE Baku Conference on The Role of Religion and Belief in a Democratic Society: Searching for ways to Combat Terrorism and Extremism, CIO.GAL/86/02, 17 October 2002.

⁶¹⁶ En el mismo sentido, el preámbulo de la Decisión 1, lucha contra el terrorismo, (MC(9)DEC/1/Corr.1) señala que actos terroristas como el del 11 de septiembre de 2001, “representan un ataque contra toda la comunidad internacional, contra personas de toda clase de creencias religiosas y de toda clase de culturas. Estos actos odiosos, así como los demás actos terroristas independientemente de su forma y manifestación, perpetrados cuando sea, donde sea o por quien sea, constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y la estabilidad regionales e internacionales”. Esta declaración lleva implícito acto seguido la voluntad de actuar por medio de la cooperación, en base a la solidaridad existente entre los Estados de la OSCE: “No puede haber refugio seguro para los que cometen, financian, encubren o apoyan de cualquier manera a los responsables de esos actos criminales”.

⁶¹⁷ Recordaremos a este respecto lo expresado por los Estados de la OSCE en el párrafo 5 de la Carta de la OSCE para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo: “Consideran de la máxima importancia que se complemente la puesta en práctica en curso de los compromisos de la OSCE en materia de terrorismo con la reafirmación de los principios fundamentales y perennes que han inspirado y seguirán inspirando en el futuro las medidas adoptadas por la OSCE, y que son plenamente suscritos por sus Estados participantes”.

⁶¹⁸ En el mismo sentido se expresó J. Kubis, secretario general de la OSCE, en el discurso de apertura de la Conferencia Internacional de Bishkek, Kirguizistán: “The OSCE participating States will defend freedom and protect their citizens against acts of terrorism, fully respecting international law and human rights. Respect for human rights and fundamental freedoms, for rule of law and determined promotion and deepening of democratic reforms are essential for succesful fight against terrorism”. Vid. *Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism 13/14 December 2001, Opening Remarks SEC.Gal/292/01*. La Conferencia Internacional de Bishkek aprobó un Programa de Acción que contiene un marco para la cooperación, una serie de medidas para combatir y prevenir el terrorismo, y otras cuestiones adicionales. Al ser países próximos a Afganistán, los 5 Estados de Asia Central participantes en la OSCE, tienen que

Frente a la opción de soluciones drásticas, de métodos *de facto* en la lucha contra el terrorismo, la OSCE considera que el estricto cumplimiento de sus valores y compromisos por los Estados participantes es también eficaz contra el terrorismo, pues los terroristas atacan con sus acciones contra los valores que informan la OSCE. El respeto a dichos valores y compromisos contribuye a minimizar los intentos terroristas de desestabilizar las sociedades de los Estados participantes. Podría decirse asimismo que la difusión del Estado democrático en el área de la OSCE es también un instrumento en la lucha contra el terrorismo⁶¹⁹. En este sentido, destacaremos lo que señalan los Estados participantes en el párrafo 20 de la Carta de la OSCE para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo: “Están convencidos de la necesidad de ocuparse de toda situación que pueda suscitar o sostener el terrorismo, velando en particular por el pleno respeto de la democracia y del Estado de Derecho y amparando la plena participación de los ciudadanos en la vida política, así como previniendo toda discriminación y alentando el diálogo intercultural e interreligioso en sus sociedades, esforzándose además por alentar a la sociedad civil a buscar de común acuerdo soluciones políticas para sus conflictos, fomentando la tolerancia y el respeto de los derechos humanos, y combatiendo la pobreza”. Se tienen en cuenta aquí las raíces de los conflictos, y el terrorismo es una de sus manifestaciones, y si la OSCE es percibida en buena medida como un instrumento de prevención de conflictos, habrá de tener en cuenta el origen de las tensiones en su área de actuación. A ellas se refería el párrafo 17 del Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad: “El origen de estas tensiones yace en violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales así como de otros compromisos en la dimensión humana; las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia y antisemitismo también pueden poner en peligro la paz y la seguridad”.

Pero, a nuestro juicio, una cosa es el reconocimiento de la existencia de tensiones que degeneran en actos terroristas, y otra muy distinta que esto pudiera servir de pretexto para minimizarlos. No hay motivos políticos, económicos o humanitarios que puedan servir para justificar o excusar el terrorismo, pues los actos terroristas son una clara violación de los derechos humanos. El llamado terrorismo global, representado por los sucesos del 11 de septiembre de 2001, no distingue entre las fuerzas armadas regulares y la población civil, a la que ataca en su conjunto, y con ello está desafiando uno de los pilares del Derecho Internacional, un Derecho humanista, como lo son los principios y

afrontar desafíos específicos y amenazas a la seguridad. Una vez más, la OSCE adoptó un enfoque preventivo en su concepción de la seguridad, al insistir en la necesidad de facilitar apoyo político y asistencia técnica y financiera a estos países. Vid. doc. *SEC.GAL/289/01*, 19 December 2001.

⁶¹⁹ La difusión de los valores de la OSCE tiene, sin duda, un carácter preventivo, tal y como destacara W. Cimoszewicz, ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, en su intervención ante el Consejo Ministerial de Oporto: “The idea of threat prevention through the promotion of democratic conduct of the state and the other forms of civil organisation should be the guiding principle of our cooperation in the OSCE. This idea –which supplement and modifies the classical conflict prevention concept- embraces broadly-defined good governance combined with consistent democracy building and openness in the international arena. The salient point arising from this idea is the promotion of an efficient, responsible and law-abiding state, built on the principles of democracy, respectful of the rights of its citizens and open to cooperation. Only within the boundaries of such a state, can the sources of present-day threats to security be effectively contained and eliminated. And it is only close cooperation of such states that can deliver long-lasting effects”. Vid. *MC/DEL/23/02*.

compromisos de la OSCE. En consecuencia, esto implica que, por grave que sea la amenaza terrorista, las medidas antiterroristas sólo podrán ser realmente efectivas si se adoptan en el respeto de los compromisos sobre derechos humanos suscritos por los Estados⁶²⁰.

Así pues, la cooperación internacional, de modo especial en el marco de las Naciones Unidas, es esencial en la lucha contra el terrorismo. En este sentido, la Decisión n. 1, Lucha contra el terrorismo, de la Cumbre de Bucarest recuerda que la OSCE es un acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y, en consecuencia, se expresa la voluntad de contribuir al cumplimiento de las obligaciones internacionales enunciadas en la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad⁶²¹ y en otros textos. Más concretamente, los Estados de la OSCE se comprometen a suscribir lo antes posible las doce convenciones y protocolos de las Naciones Unidas relacionados con el terrorismo⁶²². Por tanto, antes de establecer nuevas estructuras legales en la lucha antiterrorista, resulta esencial asegurar el efectivo cumplimiento de las existentes. También en este aspecto será importante la cooperación entre los Estados participantes, pues, tal y como se asegura en el párrafo 12 de la Declaración de la Cumbre de Bucarest, dichos Estados han de guiarse por “principios de igualdad, de asociación, de solidaridad y de transparencia”. Se entiende, por tanto, que la Carta de la OSCE para la Prevención y Lucha contra el Terrorismo (párrafo 17), relacione la lucha contra el terrorismo con la concepción de la seguridad de la OSCE, pues los Estados participantes “insisten en que la prevención y lucha contra el terrorismo han de fundamentarse sobre un concepto común y global de la seguridad y sobre un empeño duradero a su servicio, y se comprometen a valerse de las tres dimensiones de la labor de la OSCE y de todos sus órganos e instituciones para ayudar a los Estados participantes, previa petición al respecto, a prevenir y combatir el terrorismo en todas sus formas”⁶²³.

⁶²⁰ A este respecto, Jaap de Hoop Scheffer, actual secretario general de la OTAN y presidente en ejercicio de la OSCE en 2003, señalaba lo siguiente: “Security policies gain strength and credibility when they are implemented in a manner consistent with international human rights and humanitarian law...Democracy, the rule of law and respect for human rights themselves are potent weapons in the fight against terrorism. If we can remain true to ourselves, we can hit terrorist movements where they are most vulnerable: in their complete disregard for human dignity”. Vid. *Opening Statement by Mr. Jaap de Hoop Scheffer, Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands and Chairman-in Office of the OSCE, Human Rights and Terrorism, The Hague, 18 September 2003, CIO.GAL/90/03, 24 September 2003.*

⁶²¹ Esta resolución confiere un papel destacado a las organizaciones regionales, como pueden ser los casos de la OSCE y la UE en el ámbito europeo. Ambas emiten informes regulares dirigidos al Comité Antiterrorista del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Aunque el trabajo principal siempre recaerá sobre los Estados, una concepción de la seguridad basada en la cooperación valorará la participación estatal en las diferentes estructuras regionales y subregionales.

⁶²² A este respecto, puede consultarse uno de los documentos en los que se informa del estado de ratificación por los Estados de la OSCE de las convenciones y protocolos de las Naciones Unidas contra el terrorismo, fechados entre 1963 y 1999. Dicho documento fue elaborado sobre la base de los contenidos de páginas web que remiten a las distintas normas y sobre los informes remitidos por los Estados participantes conforme a lo establecido en el cuestionario del Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad. Vid. *SEC.GAL/147/02/Rev.1, 12 September 2002.*

⁶²³ Es interesante consultar un documento del FCS que aborda la lucha contra el terrorismo en el marco de la dimensión político-militar de la OSCE aunque dada la concepción global de la seguridad, hay referencias a las otras dimensiones. Vid. *Expert Meeting on Combating Terrorism within the Politico-*

Con todo, la OSCE, a partir de su experiencia y capacidades, aprobó en Bucarest un Plan de Acción para la Lucha contra el Terrorismo⁶²⁴. Dicho Plan señala, entre otros aspectos, la trascendencia del cumplimiento de las obligaciones jurídicas y compromisos políticos internacionales, de la acción preventiva en el área de la OSCE, y de la cooperación con otras organizaciones por medio de la Plataforma de Seguridad Cooperativa establecida en la Cumbre de Estambul⁶²⁵. Con todo, se sigue echando en falta en los asuntos relacionados con el terrorismo una mayor difusión y uso del Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad. Corresponderá, sin duda, al FSC la principal tarea en este ámbito, si bien el párrafo 38 del Código no circunscribe esta misión a este órgano de la OSCE, pues afirma que “se utilizarán los órganos, mecanismos y procedimientos adecuados de la CSCE para evaluar, examinar y, en caso necesario, mejorar la aplicación del presente Código”⁶²⁶. Pese a todo, el Plan de Acción de Bucarest para la Lucha contra el Terrorismo especifica que los Estados participantes hagan uso del FSC para intensificar sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo⁶²⁷. Sin embargo, el marco de aplicación del Código parece circunscribirse a las relaciones interestatales y al

Military Dimension of the OSCE, Vienna, 14 and 15 May 2002, Consolidated Summary, Chairperson’s Report, Reports of the Working Session Rapporteurs, *FSC.GAL/63/02*, 27 May 2002.

⁶²⁴ El párrafo 2 del Objetivo del Plan de Acción (I) se refiere a las características específicas de la OSCE y a sus ventajas comparativas en la lucha antiterrorista: “su amplio concepto de la seguridad que vincula las dimensiones humana, económica y político-militar; su gran número y variedad de miembros; su experiencia sobre el terreno; y sus conocimientos especializados en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis, rehabilitación posconflicto, y consolidación de las instituciones democráticas. Además, muchas medidas eficaces de la lucha contra el terrorismo pertenecen a esferas en que la OSCE ya está actuando y posee gran experiencia, como la formación y supervisión de fuerzas policiales, la reforma legislativa y judicial, y la vigilancia fronteriza”.

⁶²⁵ El texto completo de la Decisión sobre la Lucha contra el Terrorismo y Plan de Acción de Bucarest para la Lucha contra el Terrorismo se puede encontrar en el documento de la Novena Reunión del Consejo Ministerial, 3 y 4 de diciembre de 2001, *MC.DOC/2/01*.

⁶²⁶ De hecho, la tercera Conferencia de seguimiento del Código de Conducta, organizada por el FSC, se ocupó en su tercera sesión de trabajo de la contribución del Código de Conducta a la lucha contra el terrorismo. Vid. Third Follow-Up Conference on the OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Vienna, 23 and 24 September 2002, Consolidated Summary, *FSC.GAL/122/02*.

⁶²⁷ Leemos en el Plan de Acción de Bucarest (Cumplimiento de las obligaciones jurídicas y compromisos políticos, párrafo 8): “Los Estados participantes utilizarán también el Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FSC) para intensificar sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo, mediante la plena y oportuna aplicación de todas las medidas pertinentes acordadas por la OSCE. Con ese fin, mejorarán la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos y compromisos político-militares vigentes, en particular el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad, y el Documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas y Armas Ligeras (APAL)”. Este último documento, aprobado en la 308ª sesión plenaria del FSC, celebrada el 24 de noviembre de 2000 (*FSC.DOC/1/00*), sólo se refiere al terrorismo en dos ocasiones: en la Sección III (Criterios de exportación comunes) cuando afirma que cada Estado participante evitará la concesión de licencias de exportación de estas armas si existe un claro riesgo de que puedan apoyar o alentar el terrorismo; y en la Sección V (Alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto), cuando afirma que en algunos casos dichas armas pueden alimentar el terrorismo.

ámbito intraestatal desde el ámbito del control democrático y uso de las fuerzas armadas, sobre todo por la circunstancia de que, cuando se aprobó en la Cumbre de Budapest de 1994, no se había manifestado una amenaza terrorista de alcance global. No obstante, el respeto de las disposiciones del Código se inscribirá en la función preventiva que informa a la concepción de la seguridad de la OSCE, en la que la democracia, el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos son requisitos previos para la seguridad⁶²⁸.

- D) Importancia del proceso de control de armamentos, el desarme y las medidas del fomento de la confianza y la seguridad

Un Código de Conducta que se refiera a aspectos políticos y *militares* de la seguridad tendría que dedicar una parte sustancial de su contenido a esos aspectos específicamente militares que son el control de armamentos, el desarme y el fomento de la confianza y la seguridad, y sin embargo, el Código de la OSCE no lo hace: se limita a enunciar dos previsiones de carácter general que forman la sección V, compuesta por los párrafos 15 y 16 respectivamente. Cabe interpretar esta parquedad en función de que, desde sus orígenes, en el proceso de la CSCE lo militar queda siempre subordinado a lo político. No es lo militar lo esencialmente significativo, ni entonces ni ahora.

En concreto, en el párrafo 15 se señala: “Los Estados participantes aplicarán de buena fe⁶²⁹ todos y cada uno de sus compromisos en la esfera del control de armamentos, el desarme y el fomento de la confianza y la seguridad, como elemento importante de su seguridad indivisible⁶³⁰”. En un documento más reciente de la OSCE, la Estrategia contra las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI (2003), se presenta esta constatación sobre los incumplimientos en este ámbito: “Toda ausencia de apertura y transparencia en asuntos político-militares puede acarrear graves secuelas. El no dar pleno y puntual cumplimiento a todo acuerdo o instrumento de control de armamentos, desarme, no proliferación y fomento de la confianza y la seguridad puede, a su vez, dañar notablemente a la seguridad común” (párrafo 6).

Respecto al citado párrafo 15 del Código, señalemos un detalle que sirve para corroborar una vez más que la OSCE tiene una concepción global de la seguridad: el citado párrafo habla de “compromisos”, mas no se trata exclusivamente de los compromisos de la OSCE, es decir, de aquellos políticamente vinculantes como las

⁶²⁸ Pese a todo, alguno de los párrafos del Código puede relacionarse con la existencia de bandas armadas que pueden desencadenar actos de terrorismo. El Código emplea al respecto el calificativo genérico de “fuerzas”. El párrafo 25 afirma en concreto: “Los Estados participantes no tolerarán ni apoyarán fuerzas no sometidas ni controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente. Si un Estado participante no puede ejercer su autoridad sobre tales fuerzas, podrá iniciar consultas en el marco de la CSCE para examinar las medidas que deban adoptarse”.

⁶²⁹ Recordemos que el párrafo 1 del Código se refiere a “la aplicación de buena fe de todos los compromisos adquiridos en la CSCE”, lo que, en realidad, es una reiteración del Principio X del Decálogo de Helsinki.

⁶³⁰ En relación con el párrafo 3 del Código, que afirma que la seguridad es indivisible y que la seguridad de cada Estado participante está indisolublemente vinculada a la de todos los demás.

medidas para el fomento de la confianza y la seguridad (MFCS). Se trata además de todos los compromisos suscritos por los Estados participantes a escala regional, como puedan ser el tratado sobre fuerzas armadas convencionales en Europa (FACE)⁶³¹, el Tratado “Cielos Abiertos” (*Open Skies*)⁶³², o a escala universal como es el caso de la Convención sobre la

⁶³¹ El Tratado FACE, de carácter jurídico, negociado y firmado por las dos alianzas militares de la guerra fría el 19 de noviembre de 1990, está considerado como una piedra angular de la seguridad y estabilidad europeas, tal y como se desprende de su preámbulo, donde se proclama el objetivo de “instaurar un equilibrio seguro y estable de las fuerzas armadas convencionales en Europa, a niveles más bajos que hasta ahora, eliminar las disparidades perjudiciales para la estabilidad y para la seguridad, y eliminar, como cuestión altamente prioritaria, la capacidad de lanzamiento de ataques por sorpresa y de iniciación de acciones ofensivas a gran escala en Europa”. (*B.O.E.*, 27 de noviembre de 1992). Gracias al Tratado, se destruyeron más de 50000 equipos militares- carros de combate, artillería, helicópteros...- en un breve período de tiempo. Contiene normas estrictas sobre intercambio de información y verificación; y es un mecanismo de carácter intrusivo por excelencia, si bien su ámbito geográfico se circunscribe básicamente al de los Estados miembros de las alianzas en la Europa continental con límite en los Urales. Esto sólo puede entenderse por el triunfo de las tesis de la CSCE, una vez finalizada la guerra fría, de que no hay diferencia entre los asuntos domésticos y exteriores de los Estados. Así pues, empieza a carecer de sentido la existencia de un equilibrio militar, pues ya no existen bloques enemigos. Se mantiene, sin embargo, la idea de transparencia, pese a que la nueva situación ha hecho improbable el riesgo de un ataque. Para un detallado análisis del Tratado, vid: MARÍÑO MENÉNDEZ, F.: “El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLIII, n. 1, 1991, pp. 57-74.

La desaparición de los bloques militares y la nueva situación de seguridad hizo necesaria la adaptación del Tratado FACE, adaptación que se llevó a cabo con la firma de los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Estambul (1999). De hecho, se suprime la limitación de armamentos por grupos de Estados o de alianzas y se pasa a un esquema basado en limitaciones nacionales con mecanismos de flexibilización de dichos límites. Se abandona además la división por zonas geográficas, lo que reflejaba la hipótesis, más convincente en la guerra fría, de un conflicto armado en Europa Central.

El diplomático británico Robert Cooper considera el Tratado FACE como algo revolucionario, inédito en la concepción tradicional de las relaciones internacionales: “The normal, logical behaviour of armed forces is to conceal their strength and hide their equipment of potential enemies. Treaties to regulate such matters are an absurdity in strategic logic. In the first place, you do not reach agreements with enemies since, if they are enemies, they cannot be trusted. In the second place, you do not let the enemy come snooping around your bases counting weapons. The CFE Treaty does precisely that”. Vid. COOPER, R.: *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, Nueva York, 2003.

⁶³² El Tratado “Cielos Abiertos” fue firmado el 24 de marzo de 1992 (*B.O.E.*, 24 de septiembre de 1992) y supone una importante medida de confianza a través de la observación aérea de los territorios de los Estados signatarios, y su artículo III establece el derecho y la obligación de cada Estado parte a efectuar y recibir vuelos de observación. A cada Estado se le asigna una “cuota activa” y una “cuota pasiva” de vuelos anuales. Cada Estado puede llevar a cabo sus vuelos de forma individual, cederlos a otros estados o en conjunción con otros Estados, constituyendo un “grupo de Estados”. A diferencia del Tratado FACE, el régimen cubriría el territorio de todos y cada uno de los Estados firmantes. Se trata de una medida de confianza, y no tanto de verificación, que necesita de la cooperación de todos los interesados. Un régimen de este tipo puede servir, no obstante, para reforzar o completar regímenes de verificación existentes o ser integrado en el régimen de verificación de un acuerdo de control de armamentos.

La primera propuesta sobre un régimen de “cielos abiertos” fue formulada por el presidente Eisenhower en 1955, pero fue rechazada por los soviéticos; y el uso posterior de satélites de observación contribuyó a que dicha propuesta perdiera interés para las superpotencias. Finalizada la guerra fría, un régimen de “cielos abiertos” podía interesar, en cambio, a todos los Estados componentes de los bloques militares, pues no todos tenían acceso a la técnica de observación por medio de satélites. Vid. SLACK, M. y

Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción⁶³³. Toda esta normativa internacional sobre control de armamentos, característica del final de la guerra fría, tiene además sus repercusiones no sólo en el ámbito militar sino también en el económico y social, lo que demuestra una vez más el carácter global de las cuestiones de seguridad⁶³⁴.

Más específicas de la OSCE, con orígenes en el Acta Final de Helsinki, son las MFCS, que marcaron un acercamiento entre la OTAN y el Pacto de Varsovia, con el concurso de los Estados neutrales y los no alineados⁶³⁵. Estas medidas proporcionaron al Viejo Continente un método de verificación para controlar el cumplimiento de determinadas obligaciones respecto de actividades militares susceptibles de crear suspicacias como maniobras, ejercicios, movimientos de tropas o reestructuraciones operativas⁶³⁶. En el Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y

CHESTNUTT, H.: *Open Skies: Technical, Organizational, Operational, Legal and Political Aspects*, Toronto, New York University, Centre for International and Strategic Studies, 1990. Añadamos finalmente que en la intervención del Ministro español de Asuntos Exteriores, F. Fernández Ordoñez, en Ottawa el 12 de febrero de 1990, se destacó una vez más el principio de cooperación en el origen del proceso negociador que daría lugar al Tratado de "Cielos Abiertos", treinta y cinco años después de la propuesta que efectuara a la URSS el Presidente Eisenhower: "La pregunta es obligada: ¿por qué los cielos que no pudieron ser abiertos en 1955 si lo pueden ser en 1990? Creo que coincidimos todos en la respuesta: porque hemos querido y sabido sustituir la confrontación por la cooperación o, dicho en otros términos: porque hemos pasado de considerarnos incompatibles a querernos complementarios". En este contexto de cooperación se inscribía la adopción de un régimen de "Cielos Abiertos" cuyo objetivo era expuesto así por el representante español: "De un lado, la apertura de los espacios aéreos a la realización de vuelos de observación para fortalecer la confianza y la transparencia; de otro lado, la cooperación en la utilización pacífica del espacio por aeronaves militares". Vid. CSCE, *Textos fundamentales...op. cit.*, pp. 343-344.

⁶³³ Es un texto jurídico internacional en el que se recogen obligaciones típicas de desarme, así como la obligación de *ius in bello* de no usar tales armas. Para un análisis, vid. AZNAR GOMEZ, M.J.: "La Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLV, n.2, 1993, pp. 560-566.

⁶³⁴ Estas repercusiones se pusieron de manifiesto en el Seminario de la OSCE sobre el impacto socioeconómico del desarme, París, 25-26 de marzo de 1992, SEC.GAL/61/02, 23 April 2002. Los aspectos positivos de un proceso de desarme sin precedentes, en fuerte contraste con décadas anteriores de carrera de armamentos y expansión de arsenales militares, tienen también su reverso, tal y como se indicó en este seminario, como, por ejemplo, la reducción del número de empleos del personal militar, la incidencia negativa del cierre de las instalaciones militares para las ciudades y regiones tradicionalmente dependientes del sector, el futuro de las empresas industriales tributarias del sector militar, el coste elevado de la destrucción de los equipos militares al emplear tecnologías sofisticadas y requerir de infraestructuras específicas.

⁶³⁵ Un análisis exhaustivo de las MFCS hasta 1989 lo encontramos en GHEBALI, V.-Y.: *Mesures de confiance de la CSCE: documents et commentaires*, UNIDIR Research Paper n. 3, Naciones Unidas, Nueva York, 1989.

⁶³⁶ En el preámbulo del Documento sobre las Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y Ciertos Aspectos de la Seguridad y el Desarme, los Estados participantes reconocen la necesidad de contribuir a la reducción de los peligros de conflicto armado y de errores de interpretación o cálculo sobre actividades militares que pueden suscitar temores, particularmente en una situación en la que los Estados

ciertos aspectos de la seguridad y el desarme, incluido en el Acta Final, se mencionaban la notificación previa de maniobras militares importantes, la notificación previa de otras maniobras militares, el intercambio de observadores y otras medidas destinadas a fomentar la confianza. Es cierto que este régimen de notificaciones no contemplaba una regulación del nivel de las tropas estacionadas en el continente europeo, pues, en ningún caso, formaba un bloque sistemático, y entre sus muchas carencias, podemos citar que la notificación de ejercicios militares no entrañaba obligación alguna automática de invitar a observadores extranjeros. Pero al menos este régimen permitiría un mínimo de control internacional sobre dichas tropas, su número y organización⁶³⁷.

Tras el mandato contenido en el Documento de Clausura de la Reunión de Madrid (6 de septiembre de 1983), la CSCE desarrolló en Estocolmo, entre 1984 y 1986, una Conferencia de Desarme en Europa (CDE), de la que saldría una nueva generación de MFCS, cuya finalidad es reducir los peligros de conflicto armado y de desacuerdo o cálculo erróneo de las actividades militares (párrafo 99). Entre las medidas más significativas (párrafos 60 y 61), está la prohibición de no realizar actividades militares sujetas a notificación previa en la que tomen parte más de 75000 hombres o entre 40000 y 75000 hombres salvo que se notifiquen con dos años de antelación y estén debidamente recogidas en el calendario anual de actividades militares que debe hacerse público por cada Estado. Respecto al régimen de verificación, registra por primera vez la novedad del derecho de cada Estado participante de llevar a cabo inspecciones en el territorio de cualquier otro Estado participante (párrafo 65), aunque con el límite de no más de tres inspecciones por año natural (párrafo 67). Estas novedades representan un ejemplo de cómo se avanza hacia una mayor transparencia entre los Estados participantes, aunque todavía persistiera la tensión política y militar. Tal y como indica V.-Y. Ghebali, la transparencia en materia militar entre los dos bloques, que inauguraron las MFCS entre 1985 y 1989, representó un fenómeno sin precedentes en la historia de las relaciones entre alianzas militares en tiempos de paz, pues permitieron además una comunicación continua entre los órganos militares. Esto habría de influir, sin duda, en la evolución de las mentalidades militares en el Este y el Oeste⁶³⁸.

El fin de la guerra fría llevó a la aparición de las MFCS del Documento de Viena (1990), entre las que destacan: intercambio anual de información militar (información sobre fuerzas militares, sobre planes de despliegue de sistemas principales de armas y material, y sobre presupuestos militares); mecanismos de reducción de riesgos (un mecanismo de consulta y cooperación en materia de actividades militares insólitas, y la cooperación en materia de incidentes peligrosos de índole militar⁶³⁹; contactos directos

participantes carezcan de información clara y oportuna sobre la naturaleza de tales actividades. Pero la finalidad, en definitiva, de las medidas es crear condiciones favorables para un clima de confianza entre los Estados participantes que contribuya así a incrementar la estabilidad y la seguridad en Europa.

⁶³⁷ Así lo reitera M.J. AZNAR GOMEZ en *Los métodos de verificación en el Derecho Internacional del Desarme (1945-1995)*, Biblioteca Diplomática Española, MAE, Madrid, 1995, p. 119.

⁶³⁸ Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe post-communiste...*, *op.cit.*, p. 208.

⁶³⁹ Este tipo de mecanismos se utilizaron por primera vez, al inicio de la crisis yugoslava, cuando el 27 de junio de 1991, Austria e Italia solicitaron a las autoridades federales yugoslavas algún tipo de aclaración

(como visitas a bases aéreas y otros contactos militares); un régimen de comunicaciones y una reunión anual para la evaluación en la aplicación de las medidas. Estamos ante un instrumento de fomento de la confianza en el ámbito militar que establece un intercambio de información verificable pero sin imponer limitaciones numéricas de equipos militares como el Tratado FACE. Son en teoría un instrumento para la prevención de conflictos y gestión de crisis en Europa, si bien no se aprecia en la práctica de los Estados la voluntad de aplicar las MFCS al ámbito de la gestión de crisis. Su éxito durante el período de la guerra fría ha llevado a otros Estados, principalmente socios de cooperación de la OSCE, a interesarse por ellas, pero lo cierto es que cada región tiene tanto sus propias características políticas, económicas, sociales y militares, sin olvidar sus específicas peculiaridades de carácter psicológico que han de tenerse en cuenta a la hora de construir una relación de confianza entre los Estados interesados⁶⁴⁰.

Los Documentos de Viena (1992, 1994 y 1999) no han aportado novedades sustanciales sino más bien la puesta al día de las MFCS ya existentes, todo ello en el contexto de una seguridad por la cooperación aplicada al control de armamentos. Desde ahora las instituciones creadas en el marco de la OSCE serán instrumentos de cooperación esenciales en la determinación de los hechos, primero por medio del Centro de Prevención de Conflictos, y actualmente, desde 1994, a través del Comité Especial del Foro para la Cooperación en materia de Seguridad (FSC), si bien los Estados participantes siguen disponiendo de la posibilidad de apreciar de modo unilateral las conductas de otros Estados participantes y comunicarles a través de informes los resultados de tales autoapreciaciones.

Sobre este particular, el especialista, tantas veces citado, V.-Y. Ghebali, ha expuesto una clasificación de cinco categorías de medidas: de transparencia, de contacto, coercitivas, de verificación, y relativas a la gestión de crisis⁶⁴¹.

Las medidas de transparencia se refieren a las actividades militares y a las fuerzas y capacidades militares, pues el principal riesgo, sobre todo en la década de 1970, provenía de “errores de interpretación o de cálculo sobre actividades militares, particularmente en una situación en la que los Estados participantes carezcan de información clara y oportuna

sobre las actividades militares imprevistas llevadas a cabo por las tropas de Belgrado a lo largo de sus respectivas fronteras. Ante una respuesta considerada insuficiente, Austria reclamó una reunión de los representantes de los Estados participantes en el Centro de Prevención de Conflictos (1-2 julio de 1992), de la que salió un texto de compromiso. Vid. *Journal* n.6 de la 5e Reunión du Comité consultatif du Centre de prévention des conflits.

⁶⁴⁰ A este respecto pueden consultarse, entre otros, los siguientes documentos: Seminar on the OSCE Experience in the Field of Confidence-Building, Cairo, 26-28 September 1995, *REF.SEC/288/95 16 October 1995*; OSCE-Japan Conference 2000 “Comprehensive Security in Central Asia-Sharing OSCE and Asian Experiences, Tokyo, 11-12 December 2000, *SEC.GAL6/01, 25 January 2001*; OSCE Mediterranean Seminar on “Confidence-Building Measures and Confidence-and Security-Building Measures: “The OSCE Experience and its Relevance for the Mediterranean Region”, Portoroz, 30 and 31 October 2000, *SEC.GAL/154/00 29 November 2000*; OSCE-Korea Conference 2001: “Applicability of OSCE CSBMs in Northeast Asia”, Seoul, 19-21 March 2001, *SEC.GAL/52/01, 6 April 2001*; OSCE-IFANS/MOFAT Workshop, “Applicability of OSCE CSBMs in Northeast Asia Revisited”, 22-23 September 2003, *PC.DEL/1321/03 6 November 2003*.

⁶⁴¹ Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L’OSCE dans l’Europe post-communiste...*, *op.cit.*, pp. 191-209.

sobre la naturaleza de tales actividades” (cuarto párrafo del Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme, Acta Final de Helsinki). En concreto, las actividades militares –nacionales o multinacionales– sometidas a notificación previa son, conforme a las MFCS de 1994 y 1999, las actividades terrestres, anfibias, las que emplean aviones y helicópteros, además de las transferencias y concentraciones terrestres (Documento de Viena, párrafos 38.1, 38.2 y 38.3). Se prevé asimismo un intercambio periódico de información sobre fuerzas militares, sobre planes de despliegue de sistemas de armas y de equipos relevantes, así como sobre los presupuestos militares (Documento de Viena, párrafos 11-12.11; y párrafos 15-15.4), si bien en 1994 el FSC adoptó también un documento sobre planificación global de la defensa.

Las medidas de contacto sirven para aumentar el nivel de confianza establecido por las medidas de transparencia, y se concretan en disposiciones relativas a visitas de bases aéreas, de demostraciones de nuevos tipos de sistemas de armas y equipos relevantes, a la cooperación militar y a los seminarios sobre doctrinas militares⁶⁴² (párrafos 19-29; y 31-32 del Documento de Viena).

Las medidas coercitivas tienen la finalidad de imponer restricciones en la organización y el desarrollo de las actividades militares en tiempos de paz, con el objetivo de limitar la libertad y la capacidad de los Estados para lanzar eventuales ataques por sorpresa. Pese a la desaparición de la organización del Pacto de Varsovia (1991), este tipo de medidas se ha mantenido, y suponen una reducción del número anual de actividades militares que comporte un determinado número de efectivos o de material. A este respecto, destacaremos la limitación a una vez cada dos años de las actividades militares nacionales que empleen más de 40000 hombres o más de 900 carros de combate (párrafo 65.1 del Documento de Viena). Por lo demás, estas medidas establecen la reducción del número anual de actividades militares que puedan ser ejecutadas simultáneamente con un determinado número de efectivos o material. Limita a un total de tres las actividades militares nacionales susceptibles de emplear simultáneamente más de 13000 hombres o más de 300 carros de combate (Documento de Viena, párrafo 65.3).

Las medidas de verificación se refieren a la observación de actividades militares por invitación (Documento de Viena, párrafos 45, 46 y 48), la inspección de actividades militares a petición y sin derecho de rechazo (párrafos 72, 74, 75, 81, 84, 88 y 89 del Documento de Viena) y la evaluación de formaciones o unidades militares a petición pero con derecho de rechazo (párrafos 106 y 107 del Documento de Viena).

Respecto a las medidas aplicables a la gestión de crisis, datan del Documento de Viena de 1990, y fueron incluidas en el capítulo de “reducción de riesgos”, y se refieren a actividades militares insólitas (párrafos 16-16.2.2.4) e incidentes peligrosos de naturaleza militar (párrafos 17-17.4). Posteriormente con el Documento de Viena (1992), se introdujo la disipación de inquietudes respecto a actividades militares (párrafos 18-18.2).

El general de brigada austriaco Heinz Vetschera, uno de los mayores especialistas en el análisis de las MFCS, ha destacado que estas disposiciones están marcadas por la

⁶⁴² El primero de estos seminarios tuvo lugar en 1990, algo sin precedentes en la historia de las relaciones entre alianzas militares. Vid. WELLERSHOF, W.: “Primer éxito en las negociaciones MFCS. El seminario sobre doctrina militar”, *Revista de la OTAN*, n.2, abril de 1990, pp.10-16.

percepción de las amenazas que se tenía en Europa durante el período de la guerra fría, y estaban, en consecuencia, destinadas a prevenir un conflicto convencional a gran escala. En este sentido no han constituido un fracaso porque un conflicto de ese tipo nunca ha estallado entre los Estados participantes⁶⁴³. Otra cosa es si han sido y son válidas para los diversos conflictos armados habidos en el área de la OSCE desde la década de 1990 – Balcanes, Cáucaso, Asia Central-, conflictos que se han producido en el interior de los Estados y que responden más a actividades de guerrilla que a enfrentamientos entre ejércitos convencionales, y a esto podríamos añadir el acuciante fenómeno del terrorismo que hoy adquiere dimensiones globales⁶⁴⁴.

De hecho, la OSCE ha abordado muy escasamente el nuevo tipo de conflictos, a excepción del documento de Medidas de Estabilización para Situaciones de Crisis Localizadas⁶⁴⁵, cuyo objetivo es no tanto prevenir el estallido del conflicto como la reanudación de las hostilidades (intercambio extraordinario de informaciones militares, incluyendo las de fuerzas no regulares; medidas coercitivas como la creación de zonas desmilitarizadas o la prohibición de vuelos sobre determinadas zonas; medidas de verificación en las que intervengan terceras partes...). Por lo demás, la mayoría de las disposiciones del Código de Conducta referentes a la seguridad “interna” (secciones VII y VIII, sobre el control y uso democrático de las fuerzas armadas) tienen una mayor incidencia en los nuevos conflictos, en los que son destacados protagonistas las fuerzas paramilitares no estatales.

Por último, el Documento de la OSCE sobre Armas Pequeñas y Ligeras, adoptado en 2000⁶⁴⁶, es una importante contribución al control de estos armamentos. Los Estados de la OSCE se comprometieron, entre otras cosas, a combatir el tráfico ilícito mediante la adopción y aplicación de controles nacionales sobre las armas pequeñas, con inclusión de la fabricación, el marcado y el mantenimiento continuo y exacto de registros; el control eficaz de las exportaciones, mecanismos fronterizos y aduaneros; y la cooperación e intercambio de información reforzados entre los servicios de aduanas y los servicios encargados de cumplir la ley en el ámbito internacional, regional y nacional (Sección I, Medidas y Objetivos Generales, párrafo 3). El Documento contiene también criterios para la exportación de estas armas, y cada Estado de la OSCE habrá de tener en cuenta, entre otros aspectos, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales en el país receptor, su situación interna y regional a la luz de las tensiones o conflictos armados existentes, el historial de cumplimiento de sus compromisos y obligaciones internacionales por el país receptor, la naturaleza y el costo de las armas que se han de transferir en relación con las circunstancias en el país receptor, incluidas sus necesidades legítimas de

⁶⁴³ Vid. VETSCHERA, H.: “Comprehensive Security: The Future Role of Arms Control”, *Working Group B, First Annual Security Review Conference, (25-26 June 2003)*, www.osce.org/documents/sg/2003/06/352.pdf

⁶⁴⁴ Un completo estudio sobre los nuevos conflictos es el de MÜNKLER, H.: *Les guerres nouvelles*, París, 2003.

⁶⁴⁵ El texto de este documento se encuentra en el anexo 2 del *Journal FSC 24 de noviembre de 1993*.

⁶⁴⁶ Adoptado por el FSC en sesión plenaria del 24 de noviembre de 2000, *FSC.DOC/1/00*.

seguridad y de defensa, y el objetivo de asegurar una desviación mínima de sus recursos humanos y económicos hacia los armamentos (Sección III, Lucha contra todos los aspectos del tráfico ilícito, 1 A, 2 a)⁶⁴⁷.

En definitiva, el citado Documento pretende ser una respuesta a la acumulación desestabilizadora y la difusión incontrolada de las armas pequeñas⁶⁴⁸. El aumento del uso de las armas pequeñas y ligeras guarda una estrecha relación con la frecuente participación de fuerzas irregulares en los conflictos armados actuales. Dichas fuerzas no realizan operaciones militares en el sentido clásico sino que procuran desestabilizar a un Estado y desencadenar la salida masiva de grupos étnicos opuestos, recurriendo a la violencia generalizada contra la población civil y utilizando incluso las armas más elementales para mutilar y matar⁶⁴⁹. Sin embargo, dentro del concepto global de seguridad de la OSCE, la cuestión de las armas pequeñas no debe ser contemplada exclusivamente desde la óptica del control de armamentos sino que se inscribe también en las iniciativas de la OSCE en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto (Sección V del Documento sobre Armas Pequeñas y Ligeras)⁶⁵⁰.

E) La seguridad político-militar en el ámbito intraestatal

La Carta sobre la Seguridad Europea (I, 2) reconocía en 1999 una cruda realidad que habría sido inconcebible en los primeros años de la CSCE: “Desde que firmamos la Carta de París se ha hecho más patente que las amenazas a nuestra seguridad pueden surgir tanto de conflictos dentro de los Estados como de los conflictos entre Estados”. En la Europa de la posguerra fría el primer tipo de conflictos sería más frecuente, dadas las tensiones internas de carácter étnico o territorial. A este respecto, el Código de Conducta centra su interés en el control político democrático de las fuerzas armadas, entendidas éstas en sentido amplio como fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna, así como de los servicios de información y de la policía (párrafo 20)⁶⁵¹. A este control dedica el Código

⁶⁴⁷ Estos y otros aspectos habían sido previamente debatidos en el *OSCE Seminar on Small Arms and Light Weapons*, Vienna, 3-5 April, 2000, www.smallarmssurvey.org/source_documents/Regional%20fora/Euro-Atlantic/Vienna%20april%202000.pdf

⁶⁴⁸ A este respecto, J. Kubis, secretario general de la OSCE no dejaba de resaltar esta paradoja: “The OSCE region includes many areas gravely affected by the traffic and accumulation of small arms and lights weapons, areas which include parts of this sub-region where the prevalence of small arms has exacerbated conflict and undermined post-conflict rehabilitation. But the OSCE also brings together most of the world’s major small arms producing and exporting nations. As such, the participating States have a responsibility to control their small arms transfers, not just within our region, but also to the other parts of the world”. Vid. Statement of the Secretary General, Ambassador Ján Kubis, Small Arms and Light Weapons: Practical Challenges for the Implementation of Current Undertakings in the OSCE and the EAPC, Baku, Azerbaijan, 21-22 June 2001, *SEC.GAL/95/01*, 25 June 2001.

⁶⁴⁹ Sobre este particular, vid. “Où est la nouveauté dans la guerre nouvelle?”, en MUNKLER, H.: *Les Guerres Nouvelles...*, op.cit., pp. 13-55.

⁶⁵⁰ Vid. Workshop on Implementation of the OSCE Document on Small Arms and Light Weapons, Vienna, 4 and 5 February 2002, *FSC.GAL/21/02 20 February 2002*.

⁶⁵¹ Estas referencias específicas no son una novedad en los documentos de la CSCE/OSCE, pues de hecho las encontramos en el Documento de la Tercera Reunión sobre la Dimensión Humana (Moscú, 4 de octubre de 1991) que en su párrafo 25.1 afirma que los Estados participantes garantizarán que sus fuerzas militares y paramilitares, servicios de seguridad interna y de inteligencia estén sujetos a la dirección

sus secciones VII y VIII (párrafos 20-37), y tal como señala V.-Y. Ghebali, el principal objetivo de dichas secciones sería promover una “conciencia” del imperio de la ley, los derechos humanos y el Derecho internacional humanitario en los establecimientos militares de los Estados de la OSCE⁶⁵². Hay, sin duda, en este propósito una intención de aprender de las lecciones del pasado, de los regímenes totalitarios que utilizaron la fuerza no sólo contra otros países sino, sobre todo, para intimidar a su propio pueblo. Asimismo, dado el momento histórico en que surge el Código, estaban también en el ánimo de sus redactores los abusos contra la población civil perpetrados en el conflicto de la antigua Yugoslavia.

El párrafo 21 establece en todo momento, sea en tiempo de guerra o de paz, la primacía de las autoridades constitucionales sobre las fuerzas armadas, pero esto no es por sí mismo suficiente: es precisa también una legitimidad democrática. De ahí la redacción del citado párrafo *ab initio*: “Cada Estado participante establecerá y mantendrá en todo momento la dirección eficaz y el control de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad por autoridades establecidas de acuerdo a la constitución, investida de legitimidad democrática”. Implica esto, por tanto, que las autoridades tienen que actuar en un sistema de auténtica separación de poderes y bajo el principio del imperio de la ley⁶⁵³. Así se deduce de la continuación del párrafo 21: “Cada Estado participante establecerá controles para velar por que esas autoridades cumplan con sus responsabilidades constitucionales y legales. Los Estados participantes definirán claramente las funciones y las misiones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente dentro del marco constitucional”. El Código, sin embargo, no contiene ninguna disposición explícita ante el caso de que las fuerzas armadas puedan saltarse la legitimidad democrática y asuman el poder político. No obstante, la respuesta ante esta situación viene dada por el Documento de Moscú de 1991 (párrafo 17.2): “En caso de derrocamiento o de intento de derrocamiento por medios antidemocráticos de un gobierno legítimamente elegido de un país participante en la CSCE, apoyarán vigorosamente, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, a los órganos legítimos de dicho Estado para el mantenimiento de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, reconociendo su compromiso común para contrarrestar cualquier intento de derrocar esos valores básicos”.

efectiva y al control de las autoridades civiles adecuadas. Los párrafos 25.2 y 25.3 se refieren al mantenimiento, y si procede, al control ejecutivo sobre el empleo de estas fuerzas y actividades; y a la adopción de medidas para crear, cuando no existan todavía, y mantener acuerdos para una supervisión legislativa de esas fuerzas, servicios y actividades.

⁶⁵² Vid. GHEBALI, V.-Y.: *The OSCE Code of Conduct...*, *op.cit.*, p. 64.

⁶⁵³ Se considera que el estratega prusiano von Clausewitz es quien ha proporcionado las bases teóricas del control civil sobre los ejércitos en los Estados al afirmar que la guerra es sólo una rama de la actividad política, y en ningún sentido es autónoma. Vid. CLAUSEWITZ, C.von: *De la guerra*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1999, p. 851. Pero es necesario que ese control civil sea también democrático. De hecho, el Estado –o el Partido– controlaban los ejércitos en los países comunistas europeos, un ejemplo de control civil no democrático. Vid. JOÓ, R.: *Le controle démocratique des forces armées*, Cahiers de Chaillot, 23, UEO, París, 1996.

El párrafo 23 es otra manifestación de la supremacía del poder civil sobre el militar: “Cada Estado participante, aun atendiendo al ejercicio de los derechos civiles de los miembros de sus fuerzas armadas, velará por que estas, como tales, sean políticamente neutrales”. Esto implica que las fuerzas armadas no sirvan los intereses de grupos particulares o de sistemas ideológicos. Deben actuar, por tanto, en el marco de lo establecido en el sistema democrático constitucional. Pero el control democrático de las fuerzas armadas no es un fin en sí mismo, una mera cuestión de estabilidad interna, sino que representa también una destacada aportación a la estabilidad internacional, dados los fundamentos subyacentes en la concepción de seguridad de la OSCE: los Estados democráticos no se hacen la guerra entre sí. De ahí que unas fuerzas armadas controladas democráticamente disminuyan la posibilidad de abusos internos, con las consiguientes repercusiones en la escena internacional.

La supremacía del poder civil legítimo informa también el contenido del párrafo 25, sobre todo tras la proliferación de fuerzas paramilitares o irregulares en los conflictos balcánicos, pues resulta intolerable cualquier tipo de permisividad de algún Estado participante: “Los Estados participantes no tolerarán ni apoyarán fuerzas no sometidas ni controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente. Si un Estado participante no puede ejercer su autoridad sobre tales fuerzas, podrá iniciar consultas en el marco de la CSCE para examinar las medidas que deban adoptarse”. Como se ve en la parte final de este párrafo, el Código reconoce la posibilidad de que un Estado no controle esta situación y ofrece la asistencia de otros Estados. Y es que a poco que se reflexione sobre esto, cualquier fuerza irregular, cuya formación responde a motivaciones partidistas o ideológicas, inexorablemente ha de ser una fuerza que no respete las leyes de la guerra y vulnere los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones civiles que se encuentren a su merced.

El riesgo que pueden suponer las fuerzas paramilitares se pone de relieve también en el párrafo 26: “Cada Estado participante garantizará que, de conformidad con sus compromisos internacionales, sus fuerzas paramilitares no adquirirán una capacidad para realizar misiones de combate superior a aquellas para las que fueron establecidas”. Una redacción en estos términos pone en evidencia que algunos Estados son reticentes a un control efectivo de sus fuerzas paramilitares ya no sólo en el contexto de un control parlamentario interno sino en el del intercambio de información militar en las Conferencias de seguimiento del Código⁶⁵⁴. De hecho, en este párrafo se debería haber insertado una alusión a que las fuerzas paramilitares no deben ser un elemento que sirva a algunos Estados para eludir sus compromisos referentes a la limitación de sus fuerzas armadas. El que no se haya hecho así demuestra la especial sensibilidad de la cuestión.

Los párrafos 29 y 30 del Código se refieren al comportamiento de las fuerzas armadas en el exterior, es decir, al sometimiento de las mismas al Derecho internacional humanitario, cuyos instrumentos básicos son enumerados en el párrafo 34: “Cada Estado participante velará por que sus fuerzas armadas estén, en la paz y en la guerra, mandadas, dotadas, adiestradas y equipadas de forma compatible con las disposiciones del Derecho Internacional y sus obligaciones y compromisos respectivos relativos a la utilización de las

⁶⁵⁴ De hecho, durante la Segunda Conferencia de Seguimiento del Código (1999), se sugirió en concreto: “inclusion of paramilitary forces in the information exchange in order to keep track of their integration into the system of parliamentary control”. Vid. FSC.GAL/84/99/Rev. 1 of 19 July 1999.

fuerzas armadas en los conflictos armados incluidos, según proceda, los Convenios de La Haya de 1907 y 1954, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, así como la Convención de 1980 sobre la Utilización de Ciertas Armas Convencionales”. La referencia general a los Convenios de La Haya hace alusión a los numerosos instrumentos resultantes de la segunda Conferencia de Paz (18 de octubre de 1907), así como a la Convención para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado (14 de mayo de 1954). Mayor trascendencia tienen los Convenios de Ginebra (12 de agosto de 1949), cuyo régimen se aplica a las guerras interestatales libradas por fuerzas armadas regulares de Estados soberanos, y los Protocolos Adicionales (8 de junio de 1977), relativos a la protección de víctimas de conflictos armados internacionales y no internacionales, y que deben completarse con el llamado Convenio de Ginebra sobre “armas inhumanas” que llena así un vacío de los Protocolos Adicionales que no restringen o prohíben de modo expreso el uso de armas específicas tales como minas, armas incendiarias o cegadoras por medio de rayos láser⁶⁵⁵.

Añadamos que el párrafo 35 es complementario del anteriormente citado: “Cada Estado participante velará por que su política y doctrina de defensa corresponda al derecho internacional relativo a la utilización de las fuerzas armadas, inclusive en los conflictos armados, y a los compromisos pertinentes del presente Código”⁶⁵⁶. Se echa de menos una mayor especificación del compromiso de los Estados participantes, algo que se sacrifica en aras del consenso. De ahí que este párrafo debería complementarse con la lectura de los párrafos 12 (la obligación de mantener unas capacidades militares proporcionales a las necesidades legítimas de seguridad), 13 (el deber de no intentar imponer una dominación militar a otro Estado participante) y 22 (la obligación de moderar los gastos militares teniendo debidamente en cuenta las necesidades de la seguridad nacional). Estos párrafos se ajustan al contenido de doctrinas militares basadas en presupuestos exclusivamente defensivos, en la línea del principio II del Acta Final de Helsinki que recoge la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, uno de los pilares del Derecho Internacional Contemporáneo. Podría haberse hecho una referencia más específica a los principios defensivos, sobre todo por haber finalizado la guerra fría, y teniendo en cuenta además los compromisos políticos (MFCS) o jurídicos (Tratado FACE) en el marco de la seguridad europea, que establecen un conjunto de normas para la cooperación militar, excluyentes de unas políticas de defensa o de doctrinas de carácter agresivo.

El *corpus* de Derecho internacional humanitario, y en particular los Convenios de Ginebra, es el aludido por el párrafo 29 del Código: “Los Estados participantes difundirán ampliamente en sus respectivos países el derecho internacional humanitario aplicable en caso de guerra. Recogerán en sus programas y reglamentos de enseñanza militar sus compromisos en esta esfera, de conformidad con la práctica nacional”. La expresión “práctica nacional” reconoce la existencia de prácticas diferentes en el ámbito doméstico en el área de la OSCE, si bien se ha intentado establecer criterios comunes de evaluación a partir de una decisión del FSC de 8 de julio de 1998, que establece un procedimiento para

⁶⁵⁵ La relación de dichos instrumentos, y en general, todos los del *corpus* de Derecho internacional humanitario pueden encontrarse, junto con análisis de los más representativos, en FERNÁNDEZ-FLORES Y DE FUNES, J.L.: *El Derecho de los Conflictos Armados*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, pp. 145 y ss.

⁶⁵⁶ Sobre la evolución de las doctrinas militares y políticas de defensa en el nuevo contexto de seguridad, vid. Seminar on Military Doctrines and Defence Policies in the OSCE Area, Vienna, 11 to 13 June 2001, FSC.GAL/78/01, 6 July 2001

un intercambio de información sobre el cumplimiento de Código de Conducta por medio de un cuestionario de diez preguntas, y una de ellas requiere información sobre la enseñanza en los ámbitos militares de las referidas convenciones⁶⁵⁷. Y es que el párrafo 30 del Código hace estas precisiones: “Cada Estado participante instruirá a sus fuerzas armadas sobre el derecho internacional humanitario, convenios y compromisos humanitarios internacionales que regulan los conflictos armados y velará por que esas personas, en virtud del derecho nacional e internacional, sean responsables individualmente de sus actos”. El rechazo del viejo principio de la obediencia debida, puesto en entredicho no sólo con las atrocidades de la II Guerra Mundial sino también con las más recientes en el conflicto de Bosnia-Herzegovina, es presentado con mayor amplitud en el párrafo 31: “Los Estados participantes velarán por que el personal de sus fuerzas armadas investido de mando ejerza su autoridad de conformidad con el derecho nacional e internacional pertinente y sepa que puede ser considerado personalmente responsable, en aplicación del mencionado derecho, del ejercicio ilícito de dicha autoridad, y que no debe dar órdenes contrarias al derecho nacional e internacional. La responsabilidad de los superiores no exime a los subordinados de ninguna de sus responsabilidades individuales”. Se echa de menos, sin embargo, en este texto una prohibición de obediencia de las órdenes contrarias a derecho, aunque es comprensible, pues algunos Estados participantes podrían haber pensado que aquí se abría alguna posibilidad de desobediencia a las órdenes y dan así por sentado que los subordinados, sobre todo si se trata de soldados ordinarios, no están capacitados para entender de la legalidad o ilegalidad de las órdenes. Con esta actitud, ¿no se está obviando implícitamente la norma no escrita de la libertad de las conciencias, recogida en el principio VII del Decálogo de Helsinki?

Si el personal de las fuerzas armadas es sujeto de deberes, también lo es de derechos, a tenor del párrafo 32: “Cada Estado participante velará por que el personal que sirva en sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad pueda ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales recogidos en los documentos de la CSCE y el derecho internacional, de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes y con las necesidades del servicio”. Con anterioridad, los párrafos 27 y 28 del Código subrayan que los miembros de sus fuerzas armadas son también parte de la ciudadanía y, en consecuencia, les corresponden idénticos derechos y obligaciones que a sus connacionales. El primero de ellos se refiere, sobre todo, a situaciones de reclutamiento: “Cada Estado participante garantizará que el reclutamiento o la llamada a filas de personas que presten servicio en sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad sea compatible con sus obligaciones y compromisos con respecto a los derechos humanos y libertades fundamentales”⁶⁵⁸. Por su parte, en el párrafo 28 se señala: “Los Estados participantes recogerán en sus leyes u otros documentos pertinentes los derechos y deberes del personal de sus fuerzas armadas”⁶⁵⁹. Sin embargo, no establece el citado párrafo la objeción de

⁶⁵⁷ FSC.DEC/4/98, 8 de julio de 1998

⁶⁵⁸ A este respecto, el Cuestionario sobre el Código de Conducta dedica la sexta de sus cuestiones a la solicitud de información sobre los procedimientos para el reclutamiento o llamada a filas del personal de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad. *Vid. FSC.DEC/4/98*, 8 July 1998.

⁶⁵⁹ Los trabajos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, al que pertenecen la gran mayoría de los Estados participantes en la OSCE, han tratado de fomentar la aplicación de normas sobre derechos del personal militar reclutado. Sobre este particular, *vid. Resolución 1166 (1998)*, 22 de septiembre de

conciencia como un derecho fundamental, según se desprende de ese mismo párrafo *in fine*: “Considerarán la posibilidad de establecer exenciones o alternativas al servicio militar”⁶⁶⁰.

Nos detendremos finalmente en los párrafos 36 y 37 del Código, que se refieren al uso de la fuerza para finalidades de seguridad interna, presumiblemente en caso de disturbios y tensiones, los hechos más significativos en un área territorial en el que pueden producirse conflictos intraestatales.

El párrafo 36 establece que “cada Estado participante velará por que toda decisión de destinar sus fuerzas armadas a misiones de seguridad interna se adopte de conformidad con procedimientos constitucionales. Esas decisiones prescribirán las misiones de las fuerzas armadas, garantizando que se realicen bajo el control de las autoridades constitucionalmente establecidas y con sujeción al Estado de Derecho. Si en la realización de sus misiones de seguridad interna no se puede impedir el recurso a la fuerza, cada Estado participante velará por que ésta se utilice en la medida necesaria para el cumplimiento de la ley. Las fuerzas armadas harán lo posible para evitar que se causen daños a las personas civiles o sus bienes”. Al hablar de “fuerzas armadas”, en sentido genérico, habrá que entenderlo aplicado a las tres categorías citadas en el párrafo 20: fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna; y al referirse a autoridades constitucionalmente establecidas y con sujeción al Estado de Derecho, se nos está remitiendo al párrafo 21 que habla de “autoridades establecidas de acuerdo a la Constitución, investidas de legitimidad democrática”. Sólo hay una precisión en el párrafo 36, que no aparece en el párrafo 21, y es “la sujeción al Estado de Derecho”, lo que supone que las misiones de seguridad interna deben realizarse bajo el control efectivo de las autoridades judiciales y políticas civiles. Esta aclaración nos parece fundamental en el escenario internacional de nuestros días en el que la democracia, entendida como gobierno de las mayorías electorales, y el Estado de Derecho pueden ir desgraciadamente por senderos paralelos. A este respecto, el párrafo 2 del Documento de Copenhague de la Segunda Conferencia de la Dimensión Humana (1990) señala certeramente: “El Estado de Derecho no significa simplemente una legalidad formal destinada a asegurar la regularidad y la coherencia en la instauración y la aplicación del orden democrático, sino por encima de todo la justicia fundada en el reconocimiento y la plena aceptación del valor supremo de la persona humana garantizado por instituciones que ofrecen un marco para su más completa expresión”.

Puede llamar la atención en el párrafo 36 que el empleo de la expresión “misiones de seguridad interna” no tenga una forma más precisa. Dicho de otro modo, ¿esas misiones abarcan “el estado de emergencia pública” al que se refiere el párrafo 28, en sus distintos apartados, del Documento de la Tercera Reunión de la Conferencia de Moscú de la Dimensión Humana (1991)? El párrafo 28.1 del Documento de Moscú señala taxativamente: “Los Estados participantes reafirman que un estado de emergencia pública

1998.

⁶⁶⁰ Recordemos que el Documento de Copenhague (18.4) afirmaba que los Estados participantes “convienen en considerar la posibilidad de introducir, donde no se ha hecho todavía, otras formas de servicio, compatibles con las razones de la objeción de conciencia; en principio, dichas formas de servicio serían de carácter no bélico o civil, en interés público y de índole no punitiva”.

sólo puede justificarse por circunstancias excepcionales y sumamente graves, de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado y los compromisos de la CSCE. Un estado de emergencia pública no podrá utilizarse para trastonar el orden democrático constitucional ni orientarse a la destrucción de los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos. Si no es posible evitar recurrir a la fuerza, su utilización tendrá que ser razonable y limitada en la mayor medida posible”⁶⁶¹. Sin embargo, en el párrafo 36 del Código no hay una prohibición taxativa de utilizar a las fuerzas armadas en un estado de emergencia pública, ni tampoco se señala, por ejemplo, que si se hiciera, debería ser en casos estrictamente necesarios. Lo que sí se exige es la proporcionalidad en la actuación de las fuerzas armadas: “cada Estado participante velará por que se utilice en la medida necesaria para el cumplimiento de la ley”. Sin embargo, la primera guerra de Chechenia, que estalló ocho días después de la adopción del Código de Conducta (11 de diciembre de 1994), demostró que la actuación de algunos elementos de las fuerzas armadas, en este caso las rusas, no se ajustaba a las disposiciones del párrafo 36, en especial a lo establecido en dicho párrafo *in fine*: “Las fuerzas armadas harán lo posible por evitar que se causen daños a las personas civiles o sus bienes”⁶⁶². En definitiva, el párrafo 36 es otra referencia más a la dimensión humana de la seguridad, al establecer un vínculo entre la aplicación de la fuerza y los derechos humanos individuales.

Por su parte, el párrafo 37 del Código establece lo siguiente: “Los Estados participantes no utilizarán las fuerzas armadas el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles de las personas, consideradas individualmente o como representantes de grupos o para despojarlas de su identidad nacional, religiosa, cultural, étnica o lingüística”. Como en el párrafo anterior, hay que entender por fuerzas armadas las militares, paramilitares y de seguridad interna; y cuando se refiere a individuos y grupos, cabe entender que está aludiendo a minorías nacionales o grupos minoritarios, aunque, dada la sensibilidad del tema en especial en los países ex comunistas, se comprende que los mencionados términos no estén presentes en el párrafo. Menos todavía pueden aparecer en el párrafo 37 expresiones como “la libre determinación de los pueblos”, un aspecto en el

⁶⁶¹ Una medida específica de control en el marco de la OSCE la encontramos en las Decisiones de Helsinki 1992, cap. VI, 5b) donde se dice que la OIIDDH, actuará como centro de coordinación para la información sobre un estado de emergencia pública según lo dispuesto en el párrafo 28.10 del Documento de Moscú, en el que se establece que cuando se haya declarado o levantado un estado de emergencia pública en un Estado participante, el Estado de que se trate informará inmediatamente a la institución de la OSCE (en este caso, la OIIDDH), así como de cualquier derogación hecha a las obligaciones y compromisos del Estado en materia de derechos humanos. Un ejemplo de esto son las consecuencias de los ataques terroristas contra los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, cuando algunos Estados participantes en la OSCE informaron a la OIIDDH sobre las medidas tomadas en el marco del estado de emergencia pública. Vid. *ODIHR/GAL/3/02* of 31 January 2002; y *ODIHR/GAL/8/0/2* of 5 March 2002.

⁶⁶² En la Declaración de la Cumbre de Estambul (1999), apenas comenzada la segunda guerra de Chechenia, los Estados participantes reconocen más o menos implícitamente que la situación no ha mejorado demasiado. Sin dejar de reiterar el pleno reconocimiento de la integridad territorial de la Federación de Rusia y la condena del terrorismo en todas sus manifestaciones, en el párrafo 23 se señala: “Insistimos en la necesidad de que se respeten las normas de la OSCE. En vista de la situación humanitaria de esta región, convenimos en la importancia de mitigar el sufrimiento de la población civil creando las condiciones adecuadas para que las organizaciones internacionales puedan prestar su ayuda humanitaria”.

que las susceptibilidades se extienden a lo largo y ancho de todos los Estados participantes⁶⁶³.

D) Prevención de conflictos y gestión de crisis

Un Código de Conducta referente a los aspectos político-militares de la seguridad en la OSCE tiene que referirse forzosamente al ámbito de la prevención de conflictos y gestión de crisis, aunque lo hace en términos muy generales que no se traducen en compromisos específicos si bien implícitamente pueden entenderse como una remisión a compromisos anteriormente suscritos, pues en el preámbulo del Código se reafirma la plena validez de los compromisos de la CSCE

La concepción global de la seguridad se hace evidente una vez más en la formulación del párrafo 17, en la que se expresa el compromiso de los Estados participantes de cooperar para contrarrestar las tensiones que puedan provocar conflictos, con una significativa referencia: “inclusive mediante el establecimiento de condiciones económicas y ambientales adecuadas”⁶⁶⁴. Estamos ante un vínculo, aunque se formule de manera secundaria, entre la dimensión político-militar, la dimensión económico-ambiental y, por supuesto, la humana, pues la auténtica seguridad tiene al ser humano como protagonista⁶⁶⁵. Por lo demás, en el párrafo 14 de la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI (2003), puede apreciarse que los problemas relacionados con la dimensión económica y medioambiental no se quedan en sí mismos: “La agravación de las disparidades económicas y sociales, la inexistencia de un Estado de Derecho, la mala gestión del sector público y del sector empresarial privado, la corrupción, la pobreza generalizada y las elevadas tasas de desempleo son algunos de los factores económicos que constituyen una amenaza para la seguridad y la estabilidad. Estos factores pueden constituir además un semillero de graves amenazas en otras esferas”.

Así pues, el párrafo 17 del Código es un caso poco frecuente de relación entre la dimensión político-militar y la económica y medioambiental. Sobre este particular, el holandés R. Zaagman, un destacado especialista en cuestiones de la OSCE, hacía un llamamiento, tras la aprobación del Código de Conducta, a cambiar las

⁶⁶³ Sobre estas y otras omisiones, vid. GHEBALI, V.-Y.: “Introducing the Code”...*op.cit* pp.11-12.

⁶⁶⁴ El párrafo 12 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki señalaba también fuentes de inestabilidad: “La recesión de la economía, la tensión social, el nacionalismo agresivo, la intolerancia, la xenofobia y los conflictos étnicos amenazan la estabilidad en la región de la CSCE. Las flagrantes violaciones de los compromisos de la CSCE en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, incluidos los relativos a las minorías nacionales, plantea una amenaza a la evolución pacífica de la sociedad, en las nuevas democracias sobre todo”.

⁶⁶⁵ La Carta sobre la Seguridad Europea (III, 31) es algo más explícita que el Código: “Velaremos en particular porque se preste la debida atención a la dimensión económica como un elemento de nuestras actividades de alerta temprana y prevención de conflictos”. Pero de la redacción del párrafo se infieren las reticencias de los Estados participantes a cualquier fiscalización de sus actividades en materia económica. Es evidente que los réditos políticos a corto plazo pesan más para ellos que las consecuencias económicas y sociales de las medidas que puedan adoptarse.

percepciones tradicionales sobre la seguridad. Denunciaba que la dimensión económica y medioambiental de la OSCE estaba virtualmente ausente de la agenda de prevención de conflictos de la OSCE. Es verdad que se ponía especial énfasis en los aspectos de la transición a las economías de mercado y a la democracia, pero en los aspectos económicos y ecológicos no se contemplaban, al menos en un futuro próximo, amenazas para la seguridad⁶⁶⁶. En la actualidad, la OSCE ha tomado conciencia de la importancia de dicha dimensión por medio del Documento Estratégico para la Dimensión Económica y Medioambiental (2003), en cuyo preámbulo hay una referencia a “su función en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto”.

Además el párrafo 17 del Código de Conducta especifica el origen de las tensiones que pueden provocar conflictos: “violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales así como de otros compromisos en la dimensión humana; las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia y antisemitismo también pueden poner en peligro la paz y la seguridad”, enumeración tomada del párrafo 12 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992). No señala, sin embargo, el Código cuál es el escenario en el que pueden desarrollarse los conflictos: ¿el interestatal o el intraestatal? Si bien éste último ha sido el predominante en el espacio paneuropeo, tras la guerra fría, hay que entender que las disposiciones del Código afectan a ambas categorías, tal y como ha señalado V.-Y. Ghebali⁶⁶⁷. Por lo demás, la Carta sobre la Seguridad Europea (I, 2) expresa la afirmación de los Estados participantes de que “las amenazas a nuestra seguridad pueden surgir tanto de conflictos dentro de los Estados como de conflictos entre Estados”. Por lo demás, recordemos que en el párrafo 12 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki hay un doloroso recordatorio que expresa la discordancia entre realidades y normativas: “hemos presenciado conflictos que a menudo han nacido de violaciones flagrantes de las normas y principios de la OSCE”. Esta evidencia refuerza la necesidad de que la prevención de conflictos conlleve un cierto grado de injerencia en los asuntos internos. Finalizada la guerra fría, no cabe oposición alguna entre los principios VI (no intervención en asuntos internos) y VII (respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales) del Decálogo de Helsinki.

El párrafo 18 del Código señala que los Estados participantes resaltan la importancia tanto de la pronta identificación de conflictos potenciales como de sus esfuerzos conjuntos en la prevención de conflictos, gestión de crisis y arreglo pacífico

⁶⁶⁶ Vid. ZAAGMAN, R.: “To change our perceptions: The economy, ecology and European security”, *Helsinki Monitor*, Vol. 7 (1996), n. 3, http://www.spn.ethz.ch/static/osce/h_mont/hel96_zaagman2.htm

⁶⁶⁷ En el párrafo 17 del Capítulo III de las Decisiones de Helsinki (el mantenimiento de la paz por la CSCE) se señala que “la CSCE puede emprender actividades de mantenimiento de la paz en caso de conflicto en los Estados participantes o entre ellos a fin de contribuir a mantener la paz y la estabilidad...”. Previamente el párrafo relaciona las operaciones de mantenimiento de la paz con la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Vid. GHEBALI, V.-Y.: *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military* (3 December 1994). *A Paragraph-By-Paragraph Commentary*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Document n. 3, Ginebra, 2003, p. 58.

de controversias⁶⁶⁸. Hay una referencia en este párrafo a lo que podría llamarse el ciclo de la gestión de conflictos, cuyas fases fueron enunciadas en el Capítulo III de las Decisiones de Helsinki (1992), que lleva el siguiente título: **Pronta alerta, prevención de conflictos y gestión de crisis (con inclusión de misiones de encuesta y relatores y de mantenimiento de la paz de la CSCE), arreglo pacífico de controversias**. El ámbito del ciclo es tanto el de conflictos interestatales como intraestatales, según se desprende del párrafo 17 de las Decisiones de Helsinki que, aunque se refiere sólo a una de las etapas del ciclo, las actividades de mantenimiento de la paz, señala los “casos de conflicto en los Estados participantes o entre ellos”. Cabría entender que esto es aplicable a las otras etapas del ciclo, incluyendo la de rehabilitación posconflicto, no mencionada por el Código de Conducta, lo que no es extraño, pues la primera operación de estas características no la llevó a cabo la OSCE hasta 1996 en el marco de los Acuerdos de Dayton sobre Bosnia-Herzegovina, tras la decisión del Consejo Ministerial de Budapest, de 8 de diciembre de 1995.

La pronta alerta o alerta rápida es una reacción ante las situaciones surgidas en la zona de la OSCE que puedan degenerar en crisis, tales como conflictos bélicos (Decisiones de Helsinki III, 3). A tenor de dicho párrafo, consiste en la intensificación por los Estados participantes de “consultas políticas periódicas y a fondo en el seno de las estructuras e instituciones de la CSCE, con inclusión de las reuniones de examen de cumplimiento”, en alusión a las reuniones sobre puesta en práctica de los compromisos en materia de dimensión humana y de MFCS. Por acción preventiva, cabría entender lo especificado en el párrafo 6 del mencionado capítulo III, en el que se da un papel destacado al Comité de Altos Funcionarios (CAF) o Consejo Superior, que actúa como agente del Consejo. El párrafo en cuestión dice así: “El CAF inducirá al Estado o a los Estados interesados a adoptar medidas encaminadas a evitar cualquier acto que pueda agravar la situación y, llegado el caso, recomendará otros procedimientos para solucionar la controversia de modo pacífico⁶⁶⁹”.

Si la acción preventiva no da resultado o no hubiera sido emprendida de oficio por el CAF, este órgano puede estimar la necesidad de una acción concertada de la OSCE, y decidir “el establecimiento de un marco para un arreglo negociado, enviar una misión de relatores o de investigación”, o bien “iniciar o promover el ejercicio de

⁶⁶⁸ A título de ejemplo, recogemos la opinión del entonces presidente del Gobierno español, F. González, en la Cumbre de Helsinki (1992): “La diplomacia preventiva es el campo en que la CSCE ofrece mayores posibilidades para garantizar nuestra seguridad colectiva. Quizás estas acciones no tengan una gran visibilidad o espectacularidad, pero han demostrado un considerable grado de eficacia. Prevenir un conflicto significa evitar el futuro desgarramiento violento de sociedades enteras, significa consolidar la convivencia, facilitar el diálogo y, en último término, prevenir futuras intervenciones más traumáticas”. Vid. Intervención del presidente del Gobierno en la Cumbre de Helsinki, *Actividades, textos y documentos...*, op. cit., OID, Ministerio de Asuntos Exteriores, p. 132-134.

⁶⁶⁹ Además del fallido Mecanismo de La Valletta sobre el arreglo de controversias sobre medios pacíficos, en la Cumbre de Helsinki (1992) se impulsaría la creación de una corte de conciliación y arbitraje dentro de la CSCE, y un procedimiento de conciliación con inclusión de la conciliación dirigida, iniciativas concretadas en el Consejo Ministerial de Estocolmo (14 y 15 de diciembre de 1992). Sin embargo, estos instrumentos no han sido utilizados hasta el momento, y apenas los encontramos mencionados en los documentos básicos de la CSCE/OSCE, con excepción de la Carta sobre la Seguridad Europa IV, 7 que se refiere a la Corte de Conciliación y Arbitraje. Allí se alienta a los Estados participantes a hacer uso de dichos instrumentos.

buenos oficios, mediación o conciliación” (Decisiones de Helsinki III, 8). Son, sin duda, las misiones la vanguardia visible y más original de la OSCE, un instrumento intrusivo para la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto⁶⁷⁰. Sirven para el fomento de la paz y la seguridad en el país o región donde están desplegadas y para observar si se cumplen los compromisos asumidos en distintos ámbitos por los Estados que las acogen. Se crean por decisión del Consejo Superior o más por lo general del Consejo Permanente, si bien no siguen un patrón uniforme y sus mandatos se adaptan a los problemas específicos del país receptor. En opinión de P.Terrence Hopmann⁶⁷¹, las misiones de la OSCE han desarrollado su actividad en estos cuatro ámbitos: democratización⁶⁷², diplomacia preventiva⁶⁷³, gestión de conflictos⁶⁷⁴ y rehabilitación posconflicto⁶⁷⁵. En sus análisis, este autor ha

⁶⁷⁰ Una de las obras más completas sobre los diversos aspectos del ciclo de gestión de crisis por parte de la OSCE sigue siendo la de BOTHE, M.; RONZITTI, M. y ROSAS, A (eds.): *The OSCE in Maintenance of Peace and Security: Conflict Prevention, Crisis Management, and Peaceful Settlement of Disputes*, The Hague, Kugler Law International, 1997.

⁶⁷¹ Vid. TERRENCE HOPMANN, P.: *Building Security in Post-Cold War Eurasia. The OSCE and U.S. Foreign Policy*, Peaceworks no 31, United States Institut of Peace, Washington, 1999, p.31 y ss.

⁶⁷² Los esfuerzos en pro de la democratización y del fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales conllevan la prevención de conflictos a largo plazo. El argumento básico es el bien conocido de que las democracias liberales promueven los medios no violentos para resolver los conflictos. Como ejemplos de misiones democratizadoras de la OSCE, se pueden citar las Misiones en Estonia y Letonia, establecidas el 13 de diciembre de 1992 y el 23 de septiembre de 1993, respectivamente (*18th CSO Meeting, Journal No. 3, Annex 2*; *23rd CSO Meeting, Journal No. 3, Annex 3*). Ambas misiones compartían el objetivo de que estos nuevos Estados no privaran a las amplias comunidades de la minoría rusa de sus derechos democráticos. Las misiones recibieron el apoyo de la Federación Rusa, pero también hay que atribuir la cooperación prestada por Estonia y Letonia al deseo de los dos Estados bálticos de entrar en la UE. También responde al objetivo de democratización el Grupo de Asistencia a Bielorrusia, establecido a raíz del Consejo Ministerial de Copenhague (1997), *SEC.GAL/37/97*, 18 de diciembre de 1997.

⁶⁷³ La primera Misión de la OSCE de larga duración, establecida el 14 de agosto de 1992 (*15th CSO Meeting, Journal No2, Annex 1*), tenía por escenarios Kosovo, Sandjak y Vojvodina, en la entonces República Federal de Yugoslavia. Se trataba de una Misión de diplomacia preventiva para la protección de las minorías de estos territorios frente a la mayoría serbia. Otro ejemplo contemporáneo fue la Misión en Skopje, establecida el 14 de agosto de 1992 (*15th CSO Meeting, Journal No 2, Annex 1*), con la misión de evitar el conflicto de la ex República Yugoslava de Macedonia con la vecina Serbia y más tarde para prevenir tensiones con la minoría albanesa. Citemos además la Misión en Ucrania, establecida el 15 de junio de 1994 (*27th CSO Meeting, Journal No. 3, decision c*), y que estaba relacionada con la situación en la península de Crimea, con una población mayoritaria de origen ruso.

⁶⁷⁴ Se podrían citar cinco ejemplos de Misiones de la OSCE que responden a estas características, y que han sido enviadas cuando ha existido un alto el fuego previo entre las partes: Georgia, establecida el 6 de noviembre de 1992, *17th CSO Meeting, Journal NO.2., Annex 2*; con ocasión de los conflictos secesionistas de Osetia del Sur y Abjazia; Moldavia, establecida el 4 de febrero de 1993, (*19th CSO Meeting, Journal No 3, Annex 3*), con motivo del conflicto secesionista de la minoría rusa en la región de Transdniester y de la retirada de las tropas rusas de esa región; Tayikistán, establecida en el Consejo ministerial de Roma de 1 de diciembre de 1993 (*Decision I.4*), con el objetivo de facilitar el diálogo entre los grupos políticos y promover la democratización del país tras a guerra civil; el Grupo de Asistencia de la OSCE a Chechenia, establecido el 11 de abril de 1995 (*16th Meeting of the Permanent Council, 11 April 1995, PC.DEC/35*), durante la primera guerra de Chechenia, en la que se combinaban la vigilancia de los compromisos de la dimensión humana con la resolución pacífica del conflicto en conformidad con el principio de integridad territorial de la Federación Rusa; y el Grupo de Minsk, creado el 23 de marzo

clasificado las misiones en función de su actividad más sobresaliente en cada uno de estos ámbitos, pero no es menos cierto que las misiones de la OSCE inciden en mayor o menor medida en los cuatro ámbitos citados, lo que da idea de la gran versatilidad de la que hacen gala las Misiones ⁶⁷⁶.

Las operaciones de mantenimiento de la paz no son mencionadas, sin embargo, en el párrafo 18 del Código de Conducta. No resulta del todo extraño pues éste es uno de los temas más espinosos en cualquier negociación de los Estados participantes sobre el refuerzo de las capacidades operacionales de la OSCE, pese a que los párrafos 17 a 56 del Capítulo III de las Decisiones de Helsinki autorizan a la OSCE a poner en marcha operaciones de mantenimiento de la paz. Incluso la Carta sobre la Seguridad Europea (III, 46) confirma esta capacidad: “Confirmamos que la OSCE podrá decidir caso por caso, y mediante consenso, asumir cometidos en apoyo de la paz, e incluso una función de liderazgo, cuando los Estados participantes estimen que es la organización idónea y más eficaz para la tarea propuesta”, si bien a continuación se añade que podrá decidir asimismo definir el mandato de operaciones en apoyo de la paz encomendadas a otras entidades. Es difícil, sin embargo, esperar consenso alguno que permita llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz de la OSCE, sobre todo por el papel asumido por la OTAN, y más recientemente por la UE, en estas tareas tras el fin de la guerra fría ⁶⁷⁷. En cualquier caso, siempre será

de 1995 (*DOC.525/95*), con el objetivo de buscar un arreglo pacífico entre armenios y azeríes en el conflicto de Nagorno-Karabaj.

⁶⁷⁵ El ejemplo más conocido es el de la Misión en Bosnia-Herzegovina, aprobada en el Consejo Ministerial de Budapest el 8 de diciembre de 1995 (*MC(5).DEC/1*), y que responde a las tareas otorgadas a la OSCE en los Acuerdos de Dayton (21 de noviembre de 1995), con funciones de asistencia electoral, y de asistencia a las partes en el cumplimiento de medidas de estabilización regional y de control de armamentos. También podemos destacar la Misión en Croacia, establecida el 18 de abril de 1996 (*PC.DEC/112*), para asistencia a las autoridades croatas en el ámbito de protección de los derechos humanos y de las personas pertenecientes a minorías nacionales, tras los conflictos de Krajina y Eslavonia Oriental, regiones pobladas anteriormente por una mayoría serbia; la Presencia de la OSCE en Albania, establecida el 27 de marzo de 1997 (*108th Permanent Council, Decision No. 160*), cuando Albania estuvo a punto de colapsar como Estado por los enfrentamientos entre facciones rivales, y la Misión hubo de ocuparse de prestar asistencia en los ámbitos de la democratización, los medios de comunicación, los derechos humanos, así como en la preparación y supervisión de elecciones; y la Misión de la OSCE en Kosovo, establecida el 1 de julio de 1999 (*Permanent Council Decision No. 305*), con tareas en los ámbitos de la democratización, los derechos humanos, la supervisión de elecciones y entrenamiento policial.

⁶⁷⁶ Recordemos al respecto lo señalado por la Carta sobre la Seguridad Europea IV, 38: “El desarrollo de las operaciones de la OSCE sobre el terreno supone un importante avance de la Organización, que le ha permitido incrementar su influencia en orden al fomento de la paz, de la seguridad y de la observancia de los compromisos de la OSCE”. La trascendencia de las Misiones de la OSCE, con la exposición de sus resultados positivos, es puesta de relieve por el embajador norteamericano Robert E. Barry en un notable estudio sobre las Misiones y el futuro de la OSCE. Vid. BARRY, R.: *The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?*, Research Report 2002/3, British American Security Information Council, Londres y Nueva York, 2002.

⁶⁷⁷ Cuando tuvo lugar la Cumbre de Helsinki (1992), estaba en discusión el papel de la OTAN, tras la desaparición de la organización del Pacto de Varsovia, por lo que los Estados Unidos y otros países de la Alianza no estaban dispuestos a otorgar capacidades militares a la OSCE, que hubieran cuestionado el

menos costoso, en todos los sentidos, circunscribir la OSCE a una función de prevención de conflictos que desarrollar operaciones de mantenimiento de la paz, una vez que han estallado las hostilidades. Esto inevitablemente sitúa a la OSCE a la sombra del poder militar de la OTAN, pero cabe hacerse esta pregunta: ¿cuántos conflictos más habrían estallado en el espacio euroasiático sin la presencia de las misiones de la OSCE?

Pese a todo, y aunque no se les dé la denominación de *peacekeeping*⁶⁷⁸, algunas actividades que desarrolla actualmente la OSCE, sí podrían englobarse dentro de dicha categoría los Equipos periciales de asistencia y cooperación rápidas (REACT), unos equipos de despliegue rápido que pueden prestar una amplia gama de servicios especializados de índole civil, y que sirven para desplegar el contingente civil de toda operación de apoyo a la paz que pueda necesitarse (Carta sobre la Seguridad Europea IV, 42). Asimismo se podrían adscribir a tareas relacionadas con el *peacekeeping*, aunque no lo son de forma exclusiva, las actividades relacionadas con la policía (Carta sobre la Seguridad Europea IV, 44), y en concreto las tareas de formación de la policía no sólo desde el punto de vista de mejorar sus capacidades operativas y tácticas o de impartir capacitación en técnicas policiales nuevas y modernas sino también, por ejemplo, para crear un servicio de policía de composición multiétnica y/o multirreligiosa que goce de la confianza de toda la población.

Por último, haremos referencia al párrafo 19 del Código, que se refiere a la cooperación entre los Estados participantes en conflictos armados, con independencia de que sean interestatales o intraestatales: “En caso de conflicto armado, los Estados participantes tratarán de facilitar el cese efectivo de hostilidades y de crear condiciones que favorezcan la solución pacífica del conflicto. Cooperarán en apoyo de la ayuda humanitaria dirigida a mitigar el sufrimiento de la población civil, inclusive facilitando el movimiento de personal y de recursos dedicados a dichas tareas”⁶⁷⁹. Sería criticable, sin embargo, la mínima capacidad de compromiso que contiene este párrafo *in fine*, cuando se afirma que los Estados cooperarán en apoyo de la ayuda humanitaria, pero en modo alguno se establece la obligatoriedad de que dicha ayuda sea provista por los Estados participantes

futuro y la propia razón de ser de la OTAN. Al final, en Helsinki se alcanzó un compromiso por el que la CSCE podría desarrollar sus propias operaciones de mantenimiento de la paz aunque al mismo tiempo se exponía la posibilidad de recurrir a organizaciones como la UE, la OTAN, la UEO o la CEI (Decisiones de Helsinki III, 52). La realidad es que ni siquiera la primera operación paneuropea de mantenimiento de la paz, en el conflicto de Nagorno-Karabaj, ha podido llevarse a cabo, dadas las posiciones irreconciliables de las partes.

⁶⁷⁸ Aunque no mereciera ese nombre se puede considerar también como tal la Misión de Verificación de Kosovo (1998-99), establecida por el Consejo de representantes permanentes el 25 de octubre de 1998.

⁶⁷⁹ Este párrafo está en consonancia con el párrafo 14 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992): “En tiempos de conflicto pelagra sumamente la satisfacción de las necesidades humanas básicas (...) Nos esforzaremos por mitigar el sufrimiento mediante suspensiones de hostilidades de carácter humanitario y por facilitar la prestación de asistencia bajo supervisión internacional, incluido su tránsito seguro”.

LA DIMENSION ECONOMICA Y MEDIOAMBIENTAL DE LA SEGURIDAD DE LA OSCE

A) Algunas consideraciones de orden histórico sobre la dimensión económica de la seguridad

La dimensión económica forma parte de la concepción global de la seguridad de la OSCE. Es comprensible, pues históricamente no podemos disociar los aspectos políticos de los económicos en las relaciones internacionales. De hecho, una cierta armonía entre los intereses económicos de los Estados es siempre una condición favorable para la cooperación política. Resulta una simplificación, sin embargo, ver la economía como lo preponderante, como el eje principal de muchas motivaciones en la actuación exterior de los Estados. Antes bien, siguiendo al historiador francés R. Poidevin, habría que delimitar dos esferas, una política, que es la propia de los gobiernos, y otra económica, donde se mueven los medios de negocios. Estas dos esferas ejercen una acción mutua y se conjugan, pero sin que una y otra ejerza continuamente una influencia preponderante⁶⁸⁰. En cualquier caso, los aspectos económicos emergen, antes o después, en el ámbito de las relaciones internacionales y, por descontado, en todo lo relativo a la paz y la seguridad. Los hechos demuestran que en las amenazas a la paz y la seguridad hay siempre una repercusión en las políticas económicas nacionales y en las relaciones económicas entre los Estados. Sin ir más lejos, esta percepción se encuentran presente en la visión kantiana: uno de los seis artículos preliminares del "Ensayo sobre la paz perpetua" del filósofo de Koënisberg alude a un aspecto económico con incidencia en la seguridad interestatal: la emisión de deuda pública como medida de apoyo a políticas belicistas⁽⁻⁶⁸¹⁻⁾.

Pero será a partir del siglo XX cuando la importancia de la dimensión económica de la seguridad correrá paralela a la progresiva mundialización de la economía: se entra en una época en la que se pone de relieve la interdependencia entre la seguridad y la economía, tal y como expresara E. Milhaud en 1926 en los cursos de la Academia de Derecho Internacional de La Haya⁽⁻⁶⁸²⁻⁾. También son de interés las consideraciones del

⁶⁸⁰ Estas dos esferas diferenciadas son estudiadas en paralelo en una época de continuas crisis en las relaciones internacionales. Vid. POIDEVIN, R.: *Les Relations économiques et financières entre la France et l'Allemagne de 1898 à 1914*, París, 1969.

⁶⁸¹ Kant considera esta actuación como "el más poderoso obstáculo para la paz perpetua". De ahí que abogue por la prohibición de la emisión de deuda para tales fines, "porque además la bancarrota del Estado que inevitablemente ha de llegar, complicaría en la catástrofe a otros muchos Estados, sin culpa alguna por su parte, y esto sería una pública lesión de los intereses de estos últimos Estados". Vid. KANT, I.: *La paz perpetua*, trad. española, México, 1986, p. 218.

⁶⁸² "Dans une atmosphère de sécurité, la vie économique des peuples peut s'organiser tout autrement que dans une atmosphère de défiance réciproque, d'hostilité sourde ou déclarée, et par la même, de préparatifs à la guerre. Si les peuples vivent dans la prévision et l'attente de la prochaine guerre, ils doivent nécessairement s'y préparer non seulement au point de vue militaire mais encore au point de vue économique; leur politique économique deviendra par la force des choses une politique de guerre". Vid. MILHAUD, E.: "L'organisation économique de la paix", RCAID, 1926, IV, p. 283. Recordemos a este respecto que los tratados de 1919-20 no establecieron una paz duradera en Europa: la atmósfera internacional de desconfianza agravaba el proteccionismo y lógicamente favorecía los intereses de los productores frente a los partidarios del libre comercio; se fomentaban, por ejemplo, las industrias siderúrgicas para incrementar el potencial bélico o se predicaba la autosuficiencia en materias primas y en productos esenciales.

economista polaco M. A. Heilperin, en otra de las conferencias del citado foro de La Haya, fechada en 1939, en vísperas de la gran conflagración desencadenada por unos nacionalismos agresivos en toda las esferas, incluida la económica. Heilperin realizó una defensa del internacionalismo económico, opuesto a las guerras, los nacionalismos y a toda concepción autárquica de la economía. Para este autor, el internacionalismo económico, que implica la cooperación económica internacional, es uno de los aspectos fundamentales para la existencia de una auténtica sociedad internacional. La alternativa contraria son unas relaciones internacionales desorganizadas y anárquicas donde la búsqueda de la seguridad económica se realiza a través de los nacionalismos económicos cuyas tendencias autárquicas no son otra cosa que la preparación económica para una posible guerra ⁽⁻⁶⁸³⁻⁾. De ahí que Heilperin afirmara la relación existente entre la seguridad internacional y la colaboración económica, al ser la primera una condición indispensable de la segunda. Señalaba también este autor en que la interdependencia económica surgida de la cooperación internacional es una condición importante, por no decir indispensable, de la seguridad ⁽⁻⁶⁸⁴⁻⁾. Sin embargo, el negro panorama político de 1939 sólo permitiría a Heilperin aferrarse a la visión de un mundo en el que el comercio y la paz estarían indisolublemente unidos, algo muy en la línea de las esperanzas liberales de B. Constant al término de las guerras napoleónicas ⁶⁸⁵.

Al acabar la II Guerra Mundial, asistimos a la aparición de un nuevo orden económico internacional de carácter liberal: se imponen los proyectos de renovación de las instituciones capitalistas y se pretende favorecer la emergencia de una nueva era de prosperidad económica que llegaría a través de nuevos marcos de intercambios comerciales. Estos objetivos eran auspiciados por los aliados occidentales incluso en plena guerra. Recordemos a este respecto, la Declaración de Londres (12 de junio de 1941), con su referencia expresa a la seguridad económica y social para todos los pueblos libres ⁶⁸⁶, y,

⁶⁸³ "Une action individuelle d'un État pour s'assurer une plus grande sécurité se traduit: dans le domaine économique, para une politique "autonomiste"; dans le domaine politique, par une politique d'armements". Y tras hacer balance de una década de abundantes ejemplos en ambos sentidos, Heilperin concluía: "Quel en a été le résultat? C'est que, plus que jamais, l'insécurité règne dans le monde, que tout nouvel effort pour acquérir plus de sécurité par les moyens qui sont à la portée de la politique individuelle d'un État diminue la sécurité de tous les autres États et même, en définitive, celle du premier État lui-même". Vid. HEILPERIN, M.-A.: "La coopération économique internationale et la sécurité collective", RCADI, 1939, II, pp. 348 y 351.

⁶⁸⁴ HEILPERIN, M.-A., loc. cit, p. 367.

⁶⁸⁵ De hecho, Heilperin cita a Constant al final de su trabajo (*loc. cit*, pp. 406-407). Estas son algunas de las afirmaciones de este destacado representante del liberalismo doctrinario: "Nous sommes arrivés à l'époque du commerce, époque qui doit nécessairement remplacer celle de la guerre (...) La guerre est donc antérieure au commerce. L'une est l'impulsion sauvage, l'autre le calcul civilisé. Il est clair que plus la tendance commerciale domine, plus la tendance guerrière doit s'affaiblir (...) Les nations commerçantes de l'Europe moderne, industrielles, civilisées, placées sur un sol assez étendu pour leurs besoins, ayant avec les autres peuples des relations dont l'interruption devient un désastre, n'ont à rien à espérer des conquêtes". Vid. CONSTANT, B.: *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans les rapports avec la civilisation européenne*, París, 1986, pp. 87, 88 y 130.

⁶⁸⁶ Recordemos a este respecto el párrafo 3 de dicha Declaración, en la que los firmantes aseguran: "that the only true basis of enduring peace is the willing co-operation of the free peoples in a world in which, relieved of the menace of aggression, all may enjoy economic and social security; and that it is their

por supuesto, la Carta del Atlántico (12 de agosto de 1941), en la que se establecía, entre otros, el objetivo de facilitar el acceso al comercio y a las materias primas del mundo, indispensables para la prosperidad económica⁶⁸⁷. Posteriormente las propuestas de Dumbarton Oaks (Washington, 7 de octubre de 1944), que están en la génesis de la Carta de las Naciones Unidas, reconocerán el vínculo existente entre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y la creación de condiciones para la estabilidad económica⁶⁸⁸.

Las experiencias del período de entreguerras habían desacreditado desde hacía tiempo la filosofía del *laissez-faire*: los grandes principios del liberalismo económico resultaban inoperantes si los Estados seguían dando libre curso a sus egoísmos nacionales, pues la seguridad económica se veía nuevamente amenazada. En plena guerra, parecía imponerse la visión futura de un *one-undivided world*, perspectiva adecuada para proyectos planificadores idealistas. Así pues, los Estados Unidos se propusieron complementar la acción de los gobiernos sobre la escena internacional por una red cerrada de organizaciones económicas puestas bajo la autoridad de las Naciones Unidas, y más en concreto del Consejo Económico y Social. En esta concepción norteamericana de la seguridad económica internacional estaba presente la idea de la cooperación económica entre los Estados en el marco de las Naciones Unidas con la finalidad de suprimir las causas económicas de las fricciones internacionales, de reducir los factores de inestabilidad en los mercados, de alcanzar el pleno empleo o favorecer el desarrollo de los recursos productivos de todos los Estados miembros⁶⁸⁹. Mas el sistema bipolar que surgiría por entonces haría imposible una concepción unitaria de la seguridad económica internacional, si bien las relaciones económicas Este-Oeste conocieron desde 1947 un marco multilateral, en el seno de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEE-ONU). Durante más de cuatro décadas de confrontación entre sistemas opuestos políticos, económicos y sociales, la CEE-ONU estuvo en una posición incuestionable para observar y analizar las relaciones económicas Este-Oeste, y en particular la situación económica de Europa Central y Oriental. El balance actual de esta Comisión, sobre todo tras la finalización de la guerra fría, es positivo: unas treinta convenciones y protocolos, así como

intention to work together, and with other free peoples, both in war and peace to this end". Vid. el texto íntegro en <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/imt/imtjames.htm>

⁶⁸⁷ En la citada Carta podemos leer: "They will endeavor, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity". Vid. texto íntegro de la Carta en <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wwwii/atlantic.htm>

⁶⁸⁸ Así puede deducirse de los propósitos contenidos en las proposiciones de Dumbarton Oaks y que han de ser relacionados entre sí, y en concreto el de "to achieve international cooperation in the solution of international economic, social and other humanitarian problems". El texto relativo a estos propósitos será incrementado en el art. 1.1 de la Carta. Vid. el contenido de las proposiciones en <http://www.ibiblio.org/pha/policy/1944/441007ahtml>

⁶⁸⁹ Sobre los planteamientos norteamericanos y la evolución posterior de la seguridad económica internacional, vid. DEBLOCK, Ch.: *La sécurité économique internationale: entre l'utopie et le réalisme*, Presses de l'Université du Québec, 1992.

alrededor de doscientas cincuenta normas en diversos ámbitos económicos⁶⁹⁰. Estos instrumentos han servido para eliminar los obstáculos y simplificar los procedimientos para el libre comercio tanto en la región como con el resto del mundo, pero durante décadas no fue así, dada la naturaleza opuesta de los sistemas en pugna. La cooperación entre las economías de mercado y las planificadas era inconcebible sin establecer previamente unas reglas del juego. Como mucho, la CEE-ONU podía desempeñar un papel de foro de exposición de propuestas, pero éstas no podían salir adelante sin una determinación política que además debía abarcar todas las facetas de las relaciones Este-Oeste, y no sólo la económica⁶⁹¹.

B) Seguridad, economía y cooperación: los planteamientos del Acta Final de Helsinki

Los países del bloque socialista, y en particular la Unión Soviética, demostraron tradicionalmente un especial interés por ligar la cooperación económica al proceso de la *détente*. La Declaración de Bucarest (5 de julio de 1966), en la que los Estados del Pacto de Varsovia abogaban por una conferencia sobre la seguridad en Europa, preconizaba además una cooperación en los ámbitos económico, técnico, científico y cultural⁶⁹². Era comprensible, entre otras cosas, por el especial hincapié hecho por la Unión Soviética en el principio de igualdad soberana de los Estados, principio que, según Moscú, era puesto en entredicho con la no aplicación en las relaciones comerciales de la cláusula de nación más favorecida o por la no pertenencia al GATT, del que, por ejemplo, los soviéticos estaban excluidos. De ahí el énfasis puesto por A. Gromyko, ministro de Asuntos Exteriores soviético, en la necesidad de la cooperación en diversos ámbitos entre los Estados de sistemas sociales diferentes, tal y como se desprende de su intervención en la primera reunión de los ministros de Exteriores de la CSCE (3 de julio de 1973)⁶⁹³.

⁶⁹⁰ La CEE-ONU publica desde 1948 el *Economic Survey of Europe*, valioso instrumento de análisis económico desde hace más de medio siglo. Vid. <http://www.unece.org/ead/survey.htm> La normativa originada por la Comisión puede ser asimismo consultada en <http://www.unece.org/leginstru/cover.htm>

⁶⁹¹ Un ejemplo de propuesta de alcance global fue el proyecto soviético de acuerdo paneuropeo sometido en 1956 a la CEE-ONU (doc. E/ECE/270, marzo-abril 1957). Vid. SAUVIGNON, E.: *La clause de la nation la plus favorisée*, Presses Universitaires de Grenoble, 1972, pp. 169-172.

⁶⁹² En idéntico sentido se sitúan los comunicados de Budapest y Praga (17 de marzo y 31 de octubre de 1969). Vid. *Le projet de conférence sur la sécurité européenne, 1954-1971*, Rapport NESSLER, Paris, Commission des Affaires générales de l'Assemblée de l'UEO, 1971, pp. 19, 28, 32 y 33.

⁶⁹³ "As far back as 1921 Vladimir Ylich Lenin said that there was no reason whatsoever why a socialist state such as ours cannot have unrestricted –I emphasize, unrestricted- business relations with capitalist countries. The Soviet Union has no intention of fencing itself off from the rest of the world. It is beyond doubt that large-scale, long-term economic, scientific and technological co-operation will form a kind of material basis for security in Europe by providing it with an additional margin of safety". Vid. *doc. CSCE//PV.2*, p. 17. Por lo demás, el interés soviético por todos estos tipos de cooperación debe ser relacionado con la necesidad de modernizar sus infraestructuras y sacar mayor rendimiento de sus recursos naturales. Las deficiencias de su sistema económico tenían que ser subsanadas, por ejemplo, con la obtención de créditos para la adquisición de bienes de equipo y de material de tecnología avanzada.

Los Estados occidentales no podían aceptar una generalización de la cláusula de nación más favorecida, tal y como querían los Estados socialistas, pues lo veían como una concesión unilateral que sólo beneficiaba a los países del Este para acceder a los mercados occidentales. No prosperaría en el Acta Final de Helsinki la intención de los países del Este de hacer dicha cláusula la base de las relaciones comerciales generales entre los Estados participantes⁶⁹⁴. Los países occidentales insistían, por el contrario, en el principio de reciprocidad efectiva en los intercambios comerciales, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los dos sistemas, según pondría de relieve W. Scheel, ministro de Asuntos Exteriores de la RFA, en la citada reunión de Helsinki en 1973.⁶⁹⁵ Habría que introducir, en consecuencia, algún tipo de medidas prácticas que facilitaran la cooperación en el terreno comercial, si consideramos las dificultades que debían afrontar las empresas occidentales en sus relaciones con sistemas tan burocratizados como los de economía planificada. Independientemente de los resultados prácticos de la cooperación, es comprensible la introducción en el Acta (Intercambios Comerciales) de una disposición que afirma que los Estados participantes “se esforzarán por reducir o eliminar progresivamente toda clase de obstáculos al desarrollo del comercio”⁶⁹⁶. Por lo demás, tal y como deseaban los países occidentales, el principio de reciprocidad también está inserto en el preámbulo del Acta, aunque con un enfoque amplio, pues no se refiere únicamente a los intercambios comerciales sino que abarca todos los aspectos de la actividad económica⁶⁹⁷.

En otro orden de cosas, la visión occidental sobre una auténtica cooperación económica no se reducía a un enfoque puramente formal: necesariamente tenía que

⁶⁹⁴ A este respecto, el Acta Final (Intercambios comerciales, Disposiciones generales) se limita a una disposición puramente declaratoria al afirmar que los Estados participantes “reconocen los efectos benéficos que pueden resultar de la aplicación del trato de nación más favorecida para el desarrollo del comercio”.

⁶⁹⁵ La intervención del representante alemán occidental es muy significativa, habida cuenta del interés de Bonn en ampliar los contactos con el Este en el marco de la *Ostpolitik*: “We must consider in this context how the principle of reciprocity of commercial advantages and obligations should be interpreted. Tariffs and quotas, for instance, do not have the same meaning in a planned economy as in a market economy, where they have a strong influence on external trade. The new rules for relations between the two economic systems should include the reductions of trade barriers of all kinds, improved information and better business contacts. We could promote the training of European management personnel. The understanding would grow for the different economic system of the other”. Vid. doc *CSCE/II/PV.3*, p. 28. Como puede apreciarse, desde la perspectiva germano occidental, la cooperación económica forma parte también de la *détente*. Esta no supone únicamente la abstención del uso de la fuerza sino que incluye, sobre todo, el elemento activo de la cooperación.

⁶⁹⁶ Esta disposición podía satisfacer a los países del Este, descontentos con las restricciones comerciales practicadas por los Estados Unidos o la CEE, pero también resultaría del agrado de los países occidentales que veían en la propia estructura comercial de los países socialistas un obstáculo para la fluidez en los intercambios.

⁶⁹⁷ En el preámbulo se reconoce que la cooperación “puede desarrollarse sobre una base de igualdad y satisfacción mutua entre los *interesados*, así como de reciprocidad que permita, en conjunto, una distribución equitativa de las ventajas y las obligaciones de *actitud comparable*, dentro del respeto debido a los acuerdos bilaterales y multilaterales”. Dos observaciones sobre este texto: “interesados” no serían necesaria y exclusivamente las estructuras estatales; y “actitud comparable” no es ni mucho menos recíproca o equivalente, lo que respondería a una prevención de los países del Este que tendrían que hacer concesiones a favor de los de economía de mercado.

preconizar una mayor transparencia entre los sistemas económicos, lo que en cierto modo nos recuerda a los planteamientos de las MFCS en el ámbito militar⁶⁹⁸. La transparencia no puede concebirse sin un aumento de la información económica y comercial, un factor indispensable en la promoción del comercio internacional. En el Acta Final de Helsinki (Intercambios Comerciales, Información económica y comercial), se parte de la consideración que “la información económica debe ser que permita un análisis adecuado de los mercados y elaborar previsiones a medio y largo plazo para contribuir así al establecimiento de una corriente ininterrumpida de intercambio y a una mejor explotación de las posibilidades comerciales”.

Además la posición de los países occidentales abogaba por una mayor fluidez de contactos entre los diversos agentes económicos, aspecto éste último que puede relacionarse con la cooperación en el campo humanitario, propia del “tercer cesto” de la CSCE⁶⁹⁹.

Otra aportación occidental fue la inclusión en el marco de la Conferencia de las cuestiones medioambientales⁷⁰⁰, aunque también integraban las inquietudes de países neutrales como Suecia⁷⁰¹. Tengamos en cuenta además que en 1972 se había celebrado la

⁶⁹⁸ La dimensión económica se inscribe, al igual que las MFCS, en el contexto de una seguridad por la cooperación que tiene además el carácter de indivisible, sobre todo si se considera el hecho del carácter abierto de buena parte del sistema económico mundial en aquellos momentos. A este respecto, opinaba M. van der Stoep, por entonces ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos: “As with the strengthening of security, so our economic efforts, too, must not, whether intentionally or unintentionally, be directed against any State or continent. On the contrary, we shall have to construct our cooperation in such a way that the developing countries will derive concrete benefits therefrom” (primera reunión de ministros de la CSCE, 3 de julio de 1973). Vid. doc. CSCE//PV.7, p. 21. Es una clara referencia a las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki (I, 14), donde se afirma que “la Comisión partirá de la premisa de que el fortalecimiento de la seguridad en Europa no va dirigido contra ningún Estado o continente y de que habrá de constituir una importante contribución a la paz y a la seguridad en el mundo”.

⁶⁹⁹ La intervención de M. van Elst, ministro belga de Asuntos Exteriores en la mencionada primera reunión ministerial de la CSCE, recoge esta misma idea: “We should not forget that the development of economic co-operation either in the commercial or in the industrial field, depends to a large extent on the opportunity which to people in the economic field to come together and meet. As a consequence it would appear that during the work of this Conference stress should be placed on the need to facilitate contacts and meetings between individuals whose occupation is to do business and to enable those people to work in the best possible conditions”. Vid. doc CSCE//PV.66, p. 77.

⁷⁰⁰ Los textos de los comunicados de la OTAN (5 de diciembre de 1969, párrafos 11-12, y 27 de mayo de 1970, párrafo 16 b), en los que se propone una cooperación en materia de medio ambiente, particularmente en el ámbito de la oceanografía pueden ser consultados en *Le projet de conférence...*, op. cit., pp.38-39 y 52.

⁷⁰¹ El representante sueco en la primera Reunión de Helsinki afirmaba sobre este tema: “Irrespective of political ideologies our States strive for economic growth and increased material well-being. These objectives are sometimes criticized. The critics point to the risk of exhausting the earth’s resources and to the dangers of a continued deterioration of the human environment as a result of a too rapid and uncontrolled industrial expansion. These warnings deserve serious consideration. We cannot refrain from trying to improve the material conditions of our citizens, but at the same time we must, with much greater determination than before, safeguard essential values as regards our environment”. Vid. doc. CSCE//PV.4, p. 21.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, punto de arranque de la cooperación internacional en esta materia. Dicho evento es mencionado de modo marginal en el Acta Final (Medio Ambiente), pero el espíritu que inspiró la Declaración de Estocolmo no es ajeno a los planteamientos del Acta, pues en ella los Estados participantes afirman que “la protección y el mejoramiento del medio ambiente, así como la protección de la naturaleza y la utilización racional de sus recursos en beneficio de las generaciones presentes y futuras, constituye una de las tareas de máxima importancia para el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico”⁷⁰². De ahí que con el paso del tiempo haya que referirse no sólo a la dimensión económica sino más bien a la dimensión económica y medioambiental de la CSCE/OSCE, lo que implica que, desde sus orígenes, este foro internacional hace suyo el concepto de lo que años después se llamará *desarrollo sostenible* e incluso de lo que podría calificarse de *ecología humana*, como puede apreciarse en el cuarto párrafo del preámbulo del capítulo de Medio Ambiente del Acta Final, donde los Estados participantes afirman que “la experiencia ha demostrado que el desarrollo económico y el progreso tecnológico deben ser compatibles con la protección del medio ambiente y de la conservación de los valores históricos y culturales”.

En su vertiente estrictamente económica, el Acta Final enlaza también con la idea de una seguridad de alcance global, pues los Estados participantes comparten la convicción de que “sus esfuerzos para intensificar la cooperación en materia de comercio, industria, ciencia y tecnología, medio ambiente y en otros sectores de actividad económica contribuyen a reforzar la paz y la seguridad en Europa y en todo el mundo” (preámbulo de Cooperación en materia de Economía, Ciencia y Tecnología y Medio Ambiente). Así pues, la mayoría de las disposiciones del “segundo cesto” tienen también un alcance político y deben ser relacionadas con el Decálogo del Acta, pues en el citado preámbulo se señala que “la cooperación en esta materia habrá de hacerse respetando absolutamente los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes, tal y como se estipulan

⁷⁰² Esta declaración enlaza, por ejemplo, con el párrafo 6 del preámbulo de la Declaración de Estocolmo: “La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se han convertido en meta imperiosa de la humanidad, y ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y en conformidad con ellas”. La identidad es más acentuada entre otro pasaje del preámbulo del Acta (Medio Ambiente) y el principio 21 de la Declaración de Estocolmo. En el Acta se reconoce que cada uno de los Estados participantes debe asegurar, con arreglo a los principios del derecho internacional y con espíritu de cooperación, que las actividades que se llevan a cabo en su territorio no deterioran el medio ambiente en otro Estado o en regiones situadas fuera de los límites de su jurisdicción nacional. Por su parte, el Principio 21 de la Declaración afirma: “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

en el documento pertinente⁷⁰³. No obstante, la cooperación industrial, tal y como se señala expresamente en el Acta, está concebida en una perspectiva económica y no política⁷⁰⁴.

Por otra parte, en el preámbulo se señala que en la cooperación deben tomarse en cuenta “los diferentes niveles de desarrollo económico”⁷⁰⁵, aunque en la práctica esta cuestión no sirve para delimitar una Europa con distintos niveles de desarrollo sino que se remite a los documentos pertinentes al desarrollo aprobados por los órganos específicos de las Naciones Unidas. Por un lado, esto significa reconocer la interdependencia económica mundial, concepto comparable al de la indivisibilidad de la seguridad, pero por otro se matiza que el subdesarrollo se refiere únicamente al ámbito económico: hay países participantes en la CSCE “en vías de desarrollo desde el punto de vista económico” (sexto párrafo del preámbulo). No cabe, por tanto, establecer en Europa una categoría de países subdesarrollados que lleve implícita una dimensión política diferente a la de los países occidentales, socialistas o neutrales. A este respecto, la postura de Yugoslavia, portavoz del movimiento de países no alineados⁷⁰⁶, no encuentra eco ni en el campo occidental ni en

⁷⁰³ Recordemos a este respecto una parte del contenido del principio IX (Cooperación entre los Estados): “Procurarán también, al desarrollar su cooperación, mejorar el bienestar de los pueblos y contribuir al logro de sus aspiraciones mediante, entre otros, los beneficios resultantes del mayor conocimiento mutuo y de los progresos y consecuciones en los terrenos económico, científico, tecnológico, social, cultural y humanitario”. Cabe extraer dos conclusiones: la transparencia es parte integrante de la cooperación, y los diversos ámbitos de la cooperación, y en particular el humanitario, no pueden estar desvinculados entre sí.

⁷⁰⁴ Los Estados participantes se refieren expresamente a la cooperación industrial, “motivada por criterios económicos”. Este matiz parece responder a los intereses de los países de economía de mercado, poco deseosos de implicarse en los ambiciosos proyectos de cooperación industrial a nivel regional o subregional que hubieran deseado la URSS y otros países socialistas. Los países de economía liberal debieron de considerar que una cooperación de este tipo serviría de baza política a los sistemas socialistas. De hecho, el Acta Final no establece ninguna decisión al respecto aunque reconozca que el potencial económico y los recursos naturales de los Estados participantes “permiten, mediante esfuerzos comunes, ejecutar (...) proyectos de interés común de gran importancia y que éstos pueden contribuir a acelerar el desarrollo económico de los países que en ella participen” (Cooperación Industrial y Proyectos de interés común). Se limita, en definitiva, a recomendar que los Estados interesados estudien en qué condiciones sería posible establecerlos y, si lo desean, crear las condiciones necesarias para su efectiva ejecución”.

⁷⁰⁵ Esta expresión implica el hecho evidente de las diferencias económicas entre los Estados participantes, pero tiene además una clara connotación política, pues admite implícitamente la existencia de niveles de desarrollo diferentes en el bloque socialista, lo que era opuesto a la ortodoxia soviética que predicaba que el COMECON tenía la finalidad de aproximar los niveles de desarrollo. Rumania, que había diseñado una política exterior independiente de las directrices de Moscú, representaba esta posición que hacía hincapié en el hecho de un desarrollo desigual: “Romania considers that measures should be formulated to promote economic co-operation and that these should correspond to the need to develop the potential of all the peoples of Europe, to stimulate, within the framework of general progress, the accelerated and harmonious growth of the economies of the less developed countries of the continent, to reduce and liquidate the gap which separates the advanced countries and, finally, to achieve uniform levels of development”. Vid. Intervención del Ministro de Asuntos Exteriores de Rumania (3 de julio de 1973), doc. CSCE/II/PV.4, p. 43. La postura rumana parece inscribirse en los postulados del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que propugnaban por entonces los países subdesarrollados en el marco de las Naciones Unidas.

⁷⁰⁶ El representante de Yugoslavia declaró en su intervención del 3 de julio de 1973: “Yugoslavia’s policy

el socialista. La CSCE se mantiene, en consecuencia, en los parámetros trazados por la bipolaridad Este-Oeste. Por lo demás, el único modo de encontrar puntos de convergencia en esta bipolaridad era el recurso a las organizaciones internacionales ya existentes, en particular la CEE-ONU⁷⁰⁷. De ahí que en el preámbulo dedicado a la cooperación económica, los Estados participantes expresen su deseo de “aprovechar las posibilidades que ofrecen estas organizaciones, en particular para aplicar las disposiciones de los documentos finales de la Conferencia”.

Pese a las diferencias existentes entre los bloques en el ámbito económico, el “segundo cesto” de la CSCE pretende emular los planteamientos de la seguridad político-militar. En consecuencia, se trata de una seguridad basada en la cooperación, que va más allá de la garantía de que los países no sean agredidos o amenazados. Recordemos a este respecto que en el Principio IX del Decálogo de Helsinki, se afirma que en el desarrollo de la cooperación, “procurarán promover la comprensión y la confianza mutuas, las relaciones amistosas y de buena vecindad entre ellos”. Pero también en dicho Principio se hace la siguiente precisión: “los gobiernos, instituciones, organizaciones y personas tienen un papel importante y positivo que desempeñar para contribuir al logro de estos objetivos de su cooperación”. Por tanto, en la concepción global de la seguridad de la CSCE, no cabe limitar la cooperación en materia económica a una apertura de los mercados, a garantías para pagos e inversiones o a recomendar una serie de incentivos legales, administrativos o fiscales sino que también hay que tener en cuenta los factores humanos de la economía. Aunque el “segundo cesto” tenga un contenido amplio (intercambios comerciales, cooperación industrial, ciencia y tecnología, medio ambiente, transportes, turismo, mano de obra migratoria y formación profesional), en todos estos aspectos han de reflejarse los factores humanos, tal y como se señala en algunos ejemplos citados a continuación.

En el apartado de intercambios comerciales, hay una referencia a las facilidades y contactos de negocios, al señalar que los Estados participantes son “conscientes de que el mejoramiento de los contactos de negocios y el consiguiente aumento de la confianza en las relaciones de negocios podría significar para el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales”⁷⁰⁸. Por último, en las disposiciones relativas a la ciencia y la técnica⁷⁰⁹, se

in Europe is an integral part of her foreign policy, while the views we are advocating at this Conference are based on the same aims and principles which we have set forth and will continue to set forth at the conference of the non-aligned countries and at the United Nations, as well as in our bilateral relations with our neighbours and all other countries”. Vid. doc. *OSCE/II/PV.5*, p. 38.

⁷⁰⁷ Desde su creación en 1947, la CEE-ONU se caracterizó por un enfoque pragmático que permitiría establecer puntos permanentes de contacto entre el Este y el Oeste, incluso en los momentos más álgidos de la guerra fría. N. Scott, un experto de ese organismo, puso de manifiesto que en la Declaración adoptada por la CEE-ONU en 1967, con ocasión de su vigésimo aniversario, ya se encontraban precedentes de lo que iba a ser el “segundo cesto” de la CSCE. Vid. SCOTT; N.: “La diplomatie économique multilatérale Est-Ouest: la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et la Commission économique pour l’Europe des Nations Unies”, *Relations internationales*, n. 40, hiver 1984, pp. 413-419.

⁷⁰⁸ No puede decirse, sin embargo, que se fomente una plena confianza en estos contactos. En el párrafo segundo de Intercambios Comerciales se señala, entre otras cosas, que los Estados “tomarán otras medidas para lograr una mejora adicional de las condiciones existentes para la expansión de los contactos... cuando se considere útil, entre vendedores y usuarios de productos y servicios”. La expresión “cuando se considere útil” podría servir a los países del Este para limitar los contactos entre vendedores y usuarios.

encuentran también los factores humanos, y según el Acta no cabría únicamente una cooperación científico-técnica en el ámbito interestatal, sino que “corresponde a los asociados en potencia, es decir, a las organizaciones, instituciones, empresas, científicos y tecnólogos competentes de los Estados participantes definir las posibilidades de cooperación mutuamente beneficiosas y preparar sus detalles”⁷¹⁰.

C) La reactivación del “segundo cesto” de la CSCE en el Documento de Clausura de la Reunión de Viena (1989)

El “cesto” económico de la CSCE no conoció novedades sustanciales en los años siguientes a la adopción del Acta Final, pues es sabido que los “cestos” político-militar y humanitario le robaron todo el protagonismo. El nuevo clima de distensión en las relaciones internacionales, al compás de la *perestroika* de Gorbachov⁷¹¹, permitirá en la Reunión de Viena (1989) reactivar el “segundo cesto”.

En el apartado de intercambios comerciales y cooperación industrial, se destacan los factores humanos en el desarrollo del comercio. En consecuencia, los Estados participantes “facilitarán los contactos directos entre las gentes de negocios, los posibles compradores y usuarios finales, incluidos los contactos sobre el terreno relativos a los negocios que se desee realizar o se están tramitando”(párrafo 2)⁷¹². Estos contactos se complementan con una mayor transparencia de las condiciones económicas de los mercados, tal y como se señala en el párrafo 6: “Para facilitar la determinación de oportunidades de mercado, los Estados participantes promoverán en mayor medida la publicación y disponibilidad de información económica y comercial amplia,

⁷⁰⁹ En el preámbulo del apartado Ciencia y Tecnología, se señala el convencimiento de los Estados participantes de que “la cooperación científica y tecnológica constituye una contribución importante al fortalecimiento de la seguridad y la cooperación entre ellos, en cuanto a que ayuda a resolver eficazmente los problemas de interés común y a mejorar las condiciones de vida humana”.

⁷¹⁰ No es una cuestión que afecte sólo a los actores de la cooperación. En la lógica global de la CSCE se iría más allá. Este es el caso del preámbulo del Informe del “Foro Científico” de la Reunión de Expertos en Hamburgo (3 de marzo de 1980), en el que se establece de un modo explícito la relación entre los factores humanos y la cooperación científica, algo que ni siquiera figuraba en el Acta: “Se considera, además, necesario manifestar que el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte de todos los Estados constituye uno de los pilares para una importante mejora en sus relaciones mutuas y de la cooperación científica internacional a todos los niveles”.

⁷¹¹ Algunas referencias del Documento de Viena como el párrafo 5 del apartado de Intercambios comerciales y cooperación industrial serían inconcebibles sin el programa de reformas de la *perestroika*: “Los Estados participantes reconocen que, dentro del programa de sus respectivas economías, el aumento de la autonomía de las empresas puede ayudarles a responder mejor a las necesidades del mercado y contribuir así al desarrollo del comercio y de la cooperación entre ellos”.

⁷¹² En este mismo párrafo, los Estados participantes se comprometen a mejorar las condiciones de trabajo de las gentes de negocios (acreditación, alojamiento, contratación, gestión de personal, retrasos injustificables en el trámite de visados y el despacho de aduanas).

comparable y reciente”⁷¹³.

En el ámbito de la ciencia y la tecnología, el nuevo contexto en las relaciones internacionales hará posible otros campos de colaboración, tal y como se señala en los párrafos 17 a 23 del Documento de Viena: cooperación en los campos de las energías renovables; biotecnología; ciencias médicas y anexas; investigación científica y tecnologías ambientalmente aceptables; industrias metalmecánicas y de la automatización; seguridad de las instalaciones nucleares... Esta enumeración nos ilustra sobre su carácter de auténticas medidas de confianza en el campo científico-tecnológico. Medidas todas ellas que no serían posibles sin una concepción humanista de la seguridad y la cooperación, tal y como nos recuerda el párrafo 16, donde se recalca que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales constituye “uno de los pilares para una importante mejora de la cooperación científica internacional a todos los niveles”⁷¹⁴.

Por último, en el apartado del medio ambiente hay un completo catálogo de campos de cooperación internacional (párrafos 25 a 34 y 36): contaminación atmosférica, protección de la capa de ozono, cambio climático, contaminación marina y de las aguas terrestres, movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, efectos de sustancias químicas potencialmente peligrosas, degradación de los suelos y protección de la flora y la fauna, accidentales industriales susceptibles de causar daños transfronterizos al medio ambiente... Pero quizás sea el párrafo 35 el más sobresaliente, pues en él se reconoce expresamente que la cooperación en materia medioambiental no es algo exclusivo de los Estados sino también de los individuos y las organizaciones. En consecuencia, “los Estados participantes reconocen la importancia de la contribución de las personas y organizaciones dedicadas a la protección y mejoramiento del medio ambiente y les permitirán expresar su preocupación”⁷¹⁵.

⁷¹³ En este mismo párrafo hay una novedad que no fue posible insertar en el Acta Final, dada la oposición de los países socialistas: la información sobre las cifras de las balanzas de pagos, pero en este tema no se adopta un compromiso firme de los Estados participantes. Tan sólo se dice que “examinarán la posibilidad de comunicar las cifras correspondientes a las balanzas de pagos”.

⁷¹⁴ Como ya hemos visto, a esto se habían referido las conclusiones del Foro Científico de Hamburgo (1980), pero ahora el enunciado tiene un carácter más universal, de vigencia *per se*, y no se busca tan sólo el objetivo de una importante mejora de las relaciones mutuas entre los Estados participantes, para ser más exacto entre los bloques, tal y como se desprende de las referidas conclusiones. De esta manera, en el Documento de Viena está latente una progresiva identidad de puntos de vista en la cooperación científica internacional.

⁷¹⁵ Este reconocimiento de los derechos de las personas y organizaciones en el ámbito ecológico, resulta más explícito en la Reunión sobre la protección del Medio Ambiente, que tuvo lugar en Sofía (Bulgaria), del 16 de octubre al 3 de noviembre de 1989. En el preámbulo del documento correspondiente podemos leer: “Los Estados participantes reafirman su respeto del derecho de las personas, grupos y organizaciones interesados por las cuestiones ambientales de expresar libremente sus puntos de vista, de asociarse con otros, de reunirse pacíficamente, así como de obtener, publicar y distribuir información sobre dichas cuestiones sin impedimentos jurídicos, ni administrativos, contrarios a las disposiciones de la CSCE. Esas personas, grupos y organizaciones tienen el derecho de participar en debates públicos sobre cuestiones medioambientales así como de establecer y mantener contactos directos e independientes a nivel nacional

Este renovado interés por los temas ecológicos tiene, sin duda, mucho que ver con la incidencia de los factores ecológicos en la seguridad, tal y como quedó demostrado por el accidente nuclear de Chernobyl (1986), mas hay que reconocer que durante la mayor parte del período de la guerra fría fueron muy escasos los foros en que se hiciera un reconocimiento explícito de que los problemas medioambientales, y en especial los derivados de desastres ecológicos, son potenciales fuentes de tensiones y conflictos tanto interestatales como intraestatales. En este sentido, es una muestra de la inquietud de los Estados participantes ante los riesgos en el ámbito ecológico, la Reunión de Expertos en Sofía para la protección del Medio Ambiente, que no gozó del consenso necesario para elaborar un informe, si bien en el documento resultante se hicieron propuestas sobre la prevención y control de los efectos transfronterizos de los accidentes industriales, la gestión de los productos químicos peligrosos, y la contaminación de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales. Pero, con independencia de las cuestiones de seguridad en el ámbito medioambiental, en estos años se empieza a hablar de *desarrollo sostenible*, concepto que encontramos en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), conocido también como Informe Brundtland, en el que es definido como “aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias”⁷¹⁶, un concepto que hace indispensable la cooperación internacional.

D) El Documento de Bonn y la Carta de París para una nueva Europa: la consagración de la economía de mercado por los Estados de la CSCE

Una Europa dividida en lo político, lo económico y lo social recortaba las capacidades de los Estados participantes para desarrollar el ideario del Acta de Helsinki e impedía mayores grados de cooperación para alcanzar sus objetivos. El final de la guerra fría permitirá sustanciales avances en la cooperación, sobre todo tras el inicio del proceso de institucionalización de la Conferencia en la Carta de París (21 de noviembre de 1990), pero antes incluso de esa fecha asistiremos a la expresión de una voluntad de cooperación en la esfera económica con la Conferencia de Bonn sobre la cooperación económica en Europa (19 de marzo-11 de abril de 1990), donde se aprobó el Documento de Bonn, primero de los documentos finales de la CSCE tras la caída de la mayoría de los regímenes comunistas.

e internacional”. Sobre la Reunión de Sofía, vid: “La Riunione CSCE di Sofia sulla protezione dell’ambiente”, *La CI*, vol. XLV, 1990, n. 1, pp. 83-87.

⁷¹⁶ Gro Harlem Brundtland fue posteriormente primera ministro de Noruega, y en calidad de tal, participaría en la Cumbre de París de la CSCE (1990), y en su intervención señalaría, entre otros aspectos, lo siguiente: “We must take command of our common future. Pressing European issues cannot be solved by Nation States alone. We need more effective political decision-making on the international level. Common challenges require common solutions (...) We must make sustainable development our common objective. Ecology and economy are inextricably linked and must be addressed accordingly”, Vid. *CSCE/SP/VR.3*

V.Y. Gheballi califica el Documento de Bonn de auténtico himno a la economía de mercado⁷¹⁷: podría decirse que sus disposiciones tienen un tinte pedagógico al enumerar las exigencias de dicho sistema económico. Todo esto es ahora posible porque los Estados participantes de la CSCE, y entre ellos los ex comunistas, se comprometen en el preámbulo del Documento de Bonn a favorecer el logro o el mantenimiento de “economías de mercado libres y competitivas en las que los precios se basen en el juego de la oferta y la demanda”. Pero la filosofía del documento va más allá, pues en ese mismo preámbulo los Estados “reconocen que las instituciones democráticas y la libertad económica fomentan el progreso económico y social”⁷¹⁸. Se establece, en consecuencia, una relación entre las economías de mercado y el pluralismo político, del que son muestras, a tenor del citado preámbulo, las elecciones libres, periódicas y genuinas, el respeto efectivo de los derechos humanos o el desarrollo de actividades económicas compatibles con la dignidad humana - excluyendo el trabajo forzoso, la discriminación laboral por motivos de raza, sexo, lengua, opiniones políticas o religión y la negación de la libertad sindical de los trabajadores⁷¹⁹.

El preámbulo del Documento de Bonn reconoce además una circunstancia que tomará visos de realidad en los años siguientes: “La progresiva convergencia de las políticas económicas de los Estados participantes abre nuevas perspectivas a largo plazo para el fortalecimiento de sus relaciones económicas”. No hay, sin embargo, una plasmación de compromisos concretos: dada la existencia de otras organizaciones específicas, la CSCE no podía configurar los orígenes de un posible espacio económico paneuropeo; y tampoco hay en el Documento un compromiso firme de realizar reuniones de

⁷¹⁷ Vid. GHEBALLI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe post-communiste...op. cit*, p. 433.

⁷¹⁸ Hay, por tanto, en el preámbulo una serie de referencias a la libertad económica con un criterio que puede calificarse de pedagógico: “los resultados de las economías basadas en el mercado tienen principalmente por fundamento la libertad de la empresa individual y el consiguiente crecimiento económico”; “la libertad económica de la persona incluye el derecho de poseer, comprar y vender propiedades libremente, así como de utilizar su propiedad de cualquier otra manera”; “si bien los gobiernos facilitan el marco general de la actividad económica, los asociados comerciales toman sus propias decisiones”. Esta lección de economía de mercado responde, sin duda, a las proposiciones formuladas por los Doce de la Unión Europea. Vid. doc. CSCE/KZEB.1/Rev., 28-III-1990.

⁷¹⁹ Esta filosofía política liberal responde al argumento de que la paz y la seguridad son posibles en un espacio paneuropeo en el que haya una homogeneidad de sistemas políticos, sociales y económicos. Supone la creencia en una comunidad de valores compartidos, y uno de ellos es, por supuesto, el de la libertad que incluye evidentemente la libertad económica. Como ejemplos de estos planteamientos, destacaremos la intervención del presidente norteamericano G. Bush en la Cumbre de París de la CSCE: “I called on Europe and America to work in common cause toward a new commonwealth of freedom based on these shared principles: a belief in the fundamental rights of the individual; a belief that governments can be empowered only by the people and must answer to them; a belief that individuals should be able to enjoy the fruits of their labour, and a belief that governments and nations must live by the rule of law as a prerequisite for human progress. These are the principles that guide our nations and the CSCE”. Vid. doc CSCE/SP/VR.2, p. 27.

evaluación relativas al “segundo cesto”⁷²⁰. El párrafo citado es simplemente una constatación del “momento de cambios rápidos y profundos”, mencionado al inicio del preámbulo. Implícitamente se está afirmando que la difusión de la economía de mercado en el área geográfica de la CSCE es una contribución a la estabilidad de un continente hasta entonces profundamente dividido⁷²¹.

Más explícita resulta, por el contrario, la Carta de París para una nueva Europa: “El libre albedrío del individuo, ejercido en un clima democrático y protegido por el Estado de derecho, sienta las bases necesarias para el éxito del desarrollo económico y social.(...) La libertad y el pluralismo político son elementos necesarios en nuestro común objetivo de desarrollar economías de mercado con un crecimiento económico sostenible...”(Carta de París, Libertad y Responsabilidad Económica). Así pues, el cambio es radical: hemos pasado del reconocimiento expreso de la diversidad de sistemas económicos y sociales en el Acta Final de Helsinki, con la afirmación del derecho de cada Estado participante a elegir y desarrollar libremente cada uno de dichos sistemas (Principio I del Decálogo (Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía), a la consagración de la primacía de las economías de mercado, vinculadas inseparablemente al establecimiento de instituciones democráticas⁷²². Estos planteamientos reflejan, en consecuencia, el optimismo voluntarista de los inicios de la década de 1990, cuando asistimos, siguiendo a P. Tsakaloyannis, a una restauración del *homo oeconomicus*, que responde a la creencia generalizada de que la cada vez mayor interdependencia económica y la progresiva importancia de las instituciones económicas, es un

⁷²⁰ A este respecto, podemos leer en el primer párrafo de las cláusulas finales del Documento de Bonn: “Habida cuenta de los profundos y rápidos cambios que se producen en Europa, y deseando mantener el valioso impulso establecido en la presente Conferencia, los Estados participantes (...)sugieren que en la próxima reunión de continuidad o en cualquier otra reunión principal de la CSCE de nivel adecuado se examinen las posibilidades de ampliar e intensificar la cooperación económica, incluso mediante reuniones en el marco de la CSCE encaminadas a examinar periódicamente los progresos registrados y proporcionar nuevos impulsos a las relaciones económicas entre los Estados participantes”.

⁷²¹ Con el paso del tiempo, se observa una cierta satisfacción en el seno de la OSCE respecto a los objetivos marcados por el documento de Bonn: “Durante el pasado decenio, muchos de nuestros países han avanzado notablemente hacia el logro de nuestros objetivos comunes, definidos en el Documento de Bonn 1990, de un desarrollo y crecimiento económico sostenible, la mejora de la calidad y del nivel de vida, la utilización eficiente de los recursos económicos y la protección del medio ambiente. Estos objetivos seguirán siendo válidos durante largos años” (Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental de la OSCE, 1.1).

⁷²² Volvemos de alguna manera a los planteamientos, que antes se mencionaron, del economista Heilperin en un curso de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, en vísperas de la II Guerra Mundial. Su posición era entonces minoritaria en un mundo entregado a la autarquía y al proteccionismo, pero las cosas han cambiado radicalmente en el mundo de hoy y muchos dirigentes políticos suscribirían sus afirmaciones: “La collaboration économique internationale et la sécurité collective se conditionnant d’ailleurs l’une à l’autre, sont la seule alternative durable au fléau de la guerre”. Vid. HELPERIN, M.-A: “La coopération économique internationale...”, *op. cit.*, p. 406. No obstante, hoy se sustituiría el adjetivo “collective”, que conlleva al mismo tiempo rigidez y utopía, por otro adjetivo que más bien se limita a reconocer los hechos y las necesidades: seguridad “global” o “común”.

factor decisivo para la paz mundial⁷²³. De ahí que en la Carta de París (Libertad y Responsabilidad Económicas), se alienten las reformas en los antiguos países socialistas: “El éxito que en la transición hacia la economía de mercado alcancen los países que se esfuerzan por lograrlo es importante y nos interesa a todos. Nos permitirá compartir un nivel más alto de prosperidad, que es nuestro objetivo común”⁷²⁴.

Con todo, tanto el Documento de Bonn como la Carta de París trascienden los postulados exclusivamente neoliberales para referirse a la justicia social como aspecto inseparable de la economía de mercado⁷²⁵. Concretamente la Carta de París (Libertad y Responsabilidad Económicas), señala una tríada de valores que deben ir unidos: “La libertad económica, la justicia social y la responsabilidad medioambiental son indispensables para la prosperidad”⁷²⁶

. De ahí que en ese mismo capítulo -y no es una novedad en la trayectoria de la CSCE desde el Acta Final- se establezca una vinculación entre economía y medio ambiente: “La preservación del medio ambiente es una responsabilidad compartida de todas nuestras naciones. Al tiempo que apoyamos los esfuerzos nacionales y regionales desplegados en esta esfera, hemos de atender asimismo a la apremiante necesidad de actuar conjuntamente” (Carta de París, Libertad y Responsabilidad Económicas)⁷²⁷.

⁷²³ No obstante, en el análisis de Tsakaloyannis se nos previene, entre otras cosas, sobre un exceso de optimismo como el existente, en vísperas de la I Guerra Mundial, cuando algunos políticos e intelectuales juzgaron la guerra como imposible, dados los acuerdos económicos existentes en la Europa de entonces. Vid. TSAKOLAYANNIS, P.: “International Society as at Crossroads: The Problem of Conceptualization”, en *A United Nations for the Twenty-First Century. Peace, Security and Development*, BOURANTONIS, M. and EVRIVIADES, M. (ed.), La Haya, 1996, pp. 27-29.

⁷²⁴ Estos deseos responden a un cierto optimismo en el proceso de transformación del Viejo Continente, en el que instituciones como la Comunidad Europea, la CEE-ONU, la OCDE o, sobre todo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), deberían desempeñar un papel decisivo. Vid. MCGRODICK, D.: “A New International Economic Order for Europe?”, *Yearbook of European Law*, 1992, n. 13, pp. 433-464.

⁷²⁵ En el preámbulo del Documento de Bonn se afirma que los Estados participantes favorecerán el logro o mantenimiento de “políticas que fomenten la justicia social y mejoren las condiciones de vida y de trabajo”.

⁷²⁶ La prosperidad está relacionada con la paz y la seguridad, teniendo en cuenta que éstas nunca se definen en sentido negativo, pues entrañan una serie de actuaciones que las fomenten. En la esfera económica tiene especial incidencia la máxima *iustitiae opus pax*, y en cuanto a la esfera medioambiental, es algo de capital importancia tanto para el bienestar de los ciudadanos como para el desarrollo económico de los Estados, además de las repercusiones que tiene sobre otros Estados y los subsiguientes efectos sobre la seguridad internacional.

⁷²⁷ La especial responsabilidad de los Estados participantes en las cuestiones ecológicas fue puesta de manifiesto por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, en la Cumbre de París: “Our nations are at present responsible for most of the emissions that now threaten the world’s atmosphere, its waters and its soils. Ours, therefore, is a global responsibility. We must take the lead in the efforts to save our common future, such as in the negotiations on a world climate convention. No other group of nations is in a position to do so. We must meet the acute needs of the present. But history will judge us harshly if

E) El Foro Económico y Medioambiental

Tras la Carta de París, se podría decir que los documentos de la CSCE/OSCE tienen mucho de enunciado de intenciones en la dimensión económica de la seguridad y se aprecia una escasa voluntad de concreciones prácticas. En efecto, el Resumen de las Conclusiones de la Reunión de Praga (III, 6) señala que el objetivo de la CSCE es “evitar conflictos y consolidar la paz por medio de la eliminación de las causas fundamentales de las tensiones (...) creando instituciones democráticas y fomentando el progreso económico y social”, términos que se refieren una vez más a una dimensión global de la seguridad, ligada no sólo a la instauración de sistemas democráticos sino también a avances económicos y sociales, que se insertan claramente en la dimensión económica y medioambiental. Con todo, estos enunciados se traducirán en la institución de un Foro Económico en el marco del CAF (después, Consejo Superior). A tenor de lo expresado en el Documento de Praga (V, 19), el CAF se reuniría como Foro Económico, habitualmente en Praga, para dar estímulo político a la transición de los países ex comunistas hacia las economías de libre mercado, indicar esfuerzos prácticos para el desarrollo de sistemas de mercado libre y de cooperación económica, y alentar las actividades ya emprendidas por organizaciones como la OCDE, el BEI, el BERD o la CEE-ONU. Su mandato, organización y funciones fueron aprobados en las decisiones de la cumbre de Helsinki (VII, 21-32).

El hecho de que el Consejo Superior se reuniera como Foro Económico nos da idea de que no se ha pretendido crear una nueva institución sino más bien que el Consejo celebra una serie de reuniones sobre cuestiones económicas, extremo que se ve confirmado en las Decisiones de Helsinki VII, 23, al señalar que el Foro Económico se regirá por las mismas disposiciones aplicables a todas las reuniones ordinarias del CAF. Por lo demás, la organización del Foro (párrafos 23 a 27) nos da idea de sus limitaciones tanto en su duración -una reunión anual de dos o tres días- como en sus contenidos- dos o tres temas específicos (párrafo 24); o también en el hecho de que se invite a presentar contribuciones a organizaciones europeas y transatlánticas interesadas en el tema, aunque no se dice que las organizaciones no gubernamentales y del sector privado, que tienen una destacada implicación en la dimensión económica, puedan presentarlas, aunque, por lo demás, se celebrarán también reuniones de expertos, consistentes en seminarios de composición abierta sobre temas específicos (párrafo 27)⁷²⁸. Otra limitación parece radicar en que, según el párrafo 30, los temas tratados por el Foro se centran en el intercambio de opiniones y experiencias relativas a cuestiones clave del proceso de transición y sobre la labor de las organizaciones internacionales interesadas, si bien el párrafo 31 habilita al Foro como mecanismo importante para examinar el cumplimiento de los compromisos de

we continue to undermine the ability of future generations to meet their needs”. Vid. *CSCE/SP:VR.3*, p. 63.

⁷²⁸ En este sentido, el párrafo 28 de las citadas Decisiones habla de que las reuniones de expertos “pueden congregarse”, a representantes de organizaciones no gubernamentales y del sector privado, así como a encargados de la adopción de políticas económicas y dirigentes parlamentarios. En el mismo párrafo leemos que estas reuniones, con el acuerdo del Foro, serán organizadas y financiadas por uno o más Estados de la OSCE y/o por organizaciones internacionales, posiblemente en cooperación con organizaciones privadas.

la OSCE en las esferas de la economía, medio ambiente, y ciencia y tecnología. Sin embargo, el alcance del contenido de este párrafo no deja de ser limitado si leemos lo que aparece en el párrafo 29, donde se señala que los grupos de expertos sobre los temas examinados por el Foro no publicarán documentos con compromisos vinculantes para los Estados de la OSCE, limitándose a alentar la distribución de los informes entre los Estados participantes⁷²⁹.

Se diría, por tanto, que el Foro tiene, ante todo, una actividad “didáctica”, de promoción y de apoyo, en particular del proceso de transición a las economías libres de mercado. De hecho, en el párrafo 32 se habla de los “impulsos políticos” del Foro al debate sobre los aspectos de la dimensión económica durante el período de transición, y se recalca al mismo tiempo que su labor es un complemento y apoyo de la labor de las organizaciones internacionales que abordan estos problemas en un plano operativo, lo que también ha de entenderse a la luz del párrafo 25 donde se insiste en que las tareas del Foro han de evitar la duplicación del trabajo de las organizaciones internacionales y el compromiso excesivo de los escasos recursos de la OSCE.

Posteriormente, en las Decisiones de Budapest (IX,20), los Estados participantes harían hincapié, entre otros asuntos, en que el Foro es el principal lugar de debate de las cuestiones de la dimensión económica y que su éxito depende de la participación activa y del alto nivel de participación de un amplio conjunto de los representantes de los gobiernos, las instituciones internacionales, el sector privado, las asociaciones empresariales, los sindicatos, las comunidades académicas y las organizaciones no gubernamentales que cuentan con la experiencia pertinente. Cabe añadir finalmente que desde 2006 el Foro ha cambiado su denominación por la de Foro Económico y Medioambiental, en un reflejo de la creciente importancia de los temas de seguridad medioambiental como la degradación de los suelos o la gestión de los recursos hídricos⁷³⁰.

F) De la Cumbre de Helsinki (1992) a la Cumbre de Budapest (1994): la progresiva delimitación del ámbito de la dimensión económica

Uno de los aspectos más destacados de las Decisiones de Helsinki es haber dedicado su capítulo VIII al tema del medio ambiente; en concreto, el párrafo 3 viene a ser un reconocimiento de que las cuestiones medioambientales son parte de un concepto integral de la seguridad: "Los Estados participantes ponen de manifiesto que la integración de la protección medioambiental en otras políticas y en el proceso de adopción de decisiones de carácter económico es una condición indispensable tanto para el logro de un crecimiento económico sostenible como para un uso prudente de los recursos naturales"⁽⁻⁷³¹⁻⁾. Posteriormente, el ex Secretario General de la OSCE, W. Höynck, pondría de relieve que

⁷²⁹ Se evita así la aparición de un *corpus oeconomicus* de la OSCE, aunque sólo sea políticamente vinculante, y no es difícil percibir en esto las reticencias de la UE, que sí ha elaborado un Derecho Económico europeo, que los países con economías en transición, candidatos a la entrada en la Unión, tienen que adoptar.

⁷³⁰ De ahí que estos temas hayan sido tratados en el XV Foro Económico y Medioambiental, en sus respectivas sesiones de Viena y Praga (2007), vid. *EF.GAL/7/0/7*, 12 February 2007. Sobre el tema específico de la gestión del agua, tuvo lugar en Zaragoza una Segunda Conferencia Preparatoria del Foro (12-13 de marzo de 2007), vid. *SEC.GAL/72/07*, 18 April 2007.

⁷³¹ La Cumbre de Helsinki tiene, sin duda, en cuenta el *desarrollo sostenible*, un concepto que vincula la dimensión económica y la medioambiental, y del que también hay ecos en el párrafo 1 del Capítulo VIII: “Los Estados participantes intensificarán la existente y creciente cooperación entre ellos con miras a

la protección medioambiental genera seguridad humana, y que por tanto, existe también una vinculación con la dimensión humana de la seguridad de la OSCE ⁽⁻⁷³²⁻⁾. Por lo demás, las Decisiones de Helsinki (VII, párrafos 6-9) reconocían la necesidad de una cooperación para asegurar la seguridad de las instalaciones nucleares e incluso subrayaban de forma novedosa hasta entonces los peligros que suponen para el medio ambiente las actividades de defensa militar⁷³³.

La presencia de la dimensión económica se hace algo más explícita en los textos analizados a partir de la Cuarta Reunión del Consejo de la CSCE en Roma en 1993. Las Decisiones de Roma (V,1) se refieren a "la importancia fundamental de la transformación económica, del desarrollo y de la cooperación para el logro del amplio concepto de seguridad de la CSCE. Este concepto hace hincapié en la interrelación entre las instituciones democráticas en desarrollo y las economías de mercado". De ahí las recomendaciones subsiguientes, al final de dicho párrafo, de que el Consejo permanente se ocupe de integrar en la medida de lo posible las actividades de la dimensión económica en las actividades de conjunto de la OSCE y, al mismo tiempo, de reforzar la colaboración con las organizaciones internacionales especializadas en los ámbitos de la economía, las finanzas y el desarrollo, incluyendo las organizaciones no gubernamentales.

En las Decisiones de Budapest(1994), y en referencia al enfoque global de la CSCE en materia de seguridad, los Estados participantes consideraron de importancia que se preste una detenida atención a las relaciones recíprocas entre todas las dimensiones que constituyen dicho enfoque. A continuación se enumeran las actividades que comprenden la dimensión económica y que abarcan la promoción de la cooperación en las esferas de la economía, el medio ambiente y la ciencia y la tecnología, así como la cooperación regional y transfronteriza⁷³⁴ (Decisiones de Budapest IX, 2), aunque, como en tantas ocasiones en

restablecer y mantener un equilibrio ecológico sano en la atmósfera, el agua y la tierra, y reconocen su compromiso individual y común para el logro de esos objetivos". Pesa, sin duda, la influencia de las Naciones Unidas con los instrumentos aprobados en la Conferencia de Río de Janeiro (3 a 14 de junio de 1992) en los que se incluye la estrategia global del desarrollo sostenible, de modo que los recursos medioambientales han sido integrados en muchos casos en la perspectiva del interés de la Humanidad en su utilización sostenible sobre la base de modelos universales de justicia y equidad. Vid. "Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo", A/CONF.151/26 Rev.1 (Vol.1). A modo de ejemplo significativo, tenemos el principio n.1 de la Declaración: "Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza". Existe, por tanto, una dimensión humana del desarrollo, lo que explica el contenido del principio 4: "A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada".

⁷³² Vid. HÖYNCK, W.: "International Co-operation and the OSCE Contribution to protecting the Environment", Statement at the OSCE Seminar on Rehabilitating the Environment (Tashkent, 10 October 1995), en From CSCE to OSCE ..., p. 94.

⁷³³ El párrafo 9 recoge el compromiso de los Estados participantes de "asegurarse de que sus establecimientos militares se conforman a las normas medioambientales nacionalmente aplicables para el tratamiento y eliminación de residuos peligrosos".

⁷³⁴ El párrafo 6 cita como "ejemplos positivos de cooperación económica, ecológica, regional y transfronteriza" a la Cooperación Económica del Mar Negro, el Consejo Euroártico de Barents, la Iniciativa Central Europea, el Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central, el Consejo de los Estados del Mar Báltico y la Convención para la protección del río Danubio.

los documentos de la dimensión económica, en este capítulo se utilizan a menudo términos como “estimular” y “apoyo” sin referirse a políticas concretas. Y es que toda mención de normas internacionales en estos ámbitos, se puede considerar incompleta si no se explica al mismo tiempo de qué forma podía apoyar la OSCE todas esas iniciativas. En todo caso, la actuación de la OSCE en el campo de la seguridad medioambiental revestirá un carácter eminentemente preventivo, pues habrá de estar orientada a que los Estados participantes tomen las medidas necesarias para aplicar las diversas convenciones y acuerdos internacionales relativos a la protección del medio ambiente y a que cooperen con las organizaciones e instituciones internacionales pertinentes para garantizar el mantenimiento de las normas ecológicas en la región de la OSCE (Decisiones de Budapest IX, 9) ⁽⁻⁷³⁵⁻⁾. El interés de la OSCE por los aspectos medioambientales responde a su creciente incidencia en la seguridad internacional, tal y como pusieran de relieve en aquellos momentos algunos expertos⁻⁷³⁶⁻ y el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, B. Boutros Ghali, en su bien conocido informe “Un programa de paz”, en el que se reafirma una vez más el principio de integridad de la seguridad ⁽⁻⁷³⁷⁻⁾.

De los documentos de la Cumbre de Budapest también puede inferirse que la extensión y consolidación de la economía de mercado en el área de la OSCE debe ser entendida como una contribución a la seguridad ⁽⁻⁷³⁸⁻⁾. En concreto, en el párrafo 14 de la Declaración de la Cumbre, los Estados participantes reconocen que la economía de mercado y el desarrollo económico sostenible son esenciales para el concepto general de seguridad de la CSCE ⁽⁻⁷³⁹⁻⁾. Sobre este particular, podemos añadir que el entonces

⁷³⁵ F. Mariño, además de aludir a la cooperación en el medio ambiente en el marco de la OSCE, hace unas interesantes consideraciones sobre los principios y normas de Derecho Internacional en este ámbito. Vid. MARIÑO MENENDEZ, F.: “La protección internacional del medio ambiente”, en *Instituciones de Derecho Internacional Público* de M. Díez de Velasco, 9a ed., Madrid, 1994, pp. 584-590.

⁷³⁶ Vid. al respecto el interesante estudio de la que fuera primera ministro de Noruega, BRUNDTLAND, G.H.: “The environment, security and development”, *SIPRI Yearbook 1993: World Armaments and Disarmament*, Oxford University Press, pp. 15-26. En el mismo volumen, está el trabajo de MOSS, R.H.: “Resource scarcity and environmental security”, pp. 27-36.

⁷³⁷ Estas dramáticas referencias están tomadas del párrafo 13 del citado informe: “Los agujeros de la capa de ozono pueden entrañar para la población afectada peligros mayores que los de un ejército hostil. La sequía y las enfermedades pueden diezmar a la población con la misma crueldad que las armas de guerra. Es por ello que en estos momentos de renovada oportunidad, los esfuerzos de la Organización por consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad deben englobar temas que trascienden las amenazas militares para que sea posible romper las cadenas de los conflictos y las guerras que han caracterizado al pasado”. Vid. *Informe del Secretario General de las Naciones Unidas “Un programa de paz”*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

⁷³⁸ Así lo reconoce, por ejemplo, M. Stürmer: “Democracy inside our countries as well as civil intercourse between them require some healthy economic underpinnings. OSCE will not now or in the future make economic integration its central concern. It does not have a mandate, and others do it better. But in the vast effort at peace-making incumbent upon all OSCE-member States, the economic dimension is basic: Economic is indeed destiny”. Vid. STÜRMER, M.: “International Organizations in Regional Groupings: Roles, Responsibilities and Cooperation”, keynote speech as held at the OSCE Seminar on a Common and Comprehensive Security Model for the Twenty-first Century, Viena, 19 de Septiembre de 1995, en *The OSCE in the year 1995 in print*, OSCE Secretariat, Viena 1996.

⁷³⁹ Esta y otras referencias posteriores de la dimensión económica pueden relacionarse con las cinco dimensiones del desarrollo formuladas por el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe “Un programa para el desarrollo” (DPI/1622/DEV, E.95.1.16, 1995). Dicho informe concibe la paz, la economía, el medio ambiente, la justicia social y la democracia como partes integrantes de un todo. Más en concreto, el informe considera a la paz, la justicia y la democracia como esenciales para el desarrollo.

presidente en ejercicio, el húngaro L. Kovacs, recalcaría el estrecho vínculo existente entre la seguridad y la estabilidad en el área de la OSCE y la estabilidad económica y social en los Estados participantes⁽⁷⁴⁰⁻⁾.

G) La Cumbre de Lisboa (1996): los desafíos a la seguridad en la esfera económica y medioambiental

Habría que esperar, sin embargo, a la Declaración de la Cumbre de Lisboa (1996) para ver expresada en un texto fundamental de la OSCE mayores precisiones en la concepción de la dimensión económica de la seguridad, cuyo interés suscitó un amplio debate en la conferencia de revisión previa⁽⁷⁴¹⁻⁾. Por el contrario, la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para

Sin la paz, las energías humanas no son objeto de un empleo productivo. Sin la justicia social, las desigualdades amenazan la cohesión social. Y sin la participación política, el desarrollo aparece frágil y continuamente en riesgo. En todos estos casos, la mejor política es sin duda una acción preventiva. "El desarrollo y la democratización pueden ser, en sí mismos, los medios más eficaces para evitar conflictos". Vid. *Memoria del Secretario General de las Naciones sobre la labor de la Organización en el año del cincuentenario*. Naciones Unidas, Nueva York, p. 367.

⁷⁴⁰ "The economic weakness of any of them can damage other aspects of its stability and, in the long term, is susceptible to destabilize a region". Vid. Speech by the Chairman-in-Office of the OSCE, Hungarian Foreign Minister László Kovács at a Symposium in Helsinki on 1 August 1995 to Commemorate the 20th Anniversary of the Helsinki Final Act, en *The OSCE in 1995: A Year in Print*, Secretariat of the OSCE, Viena 1996, p. 5.

⁷⁴¹ Previamente a la Declaración de la Cumbre de Lisboa, en la Quinta Sesión Plenaria de la Conferencia de Revisión (Review Meeting) de la OSCE, celebrada el 22 de noviembre de 1996, se hacen algunas interesantes observaciones sobre la dimensión económica de la seguridad en el informe del Relator sobre cumplimiento de los compromisos de la OSCE en la dimensión económica. En dicho informe se hace hincapié, entre otros asuntos, en que el éxito de la transición a economías de mercado efectivas y de la prosperidad económica guarda una estrecha relación con el desarrollo y la consolidación de sistemas políticos democráticos y por ende con la seguridad y la estabilidad. La cuestión de cómo integrar la dimensión económica de un modo más estrecho en un lugar preferente de las actividades de la OSCE referentes a prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación después de los conflictos, así como los modos de enfocar los aspectos económicos de la seguridad atrajeron el interés de las delegaciones. Estas reconocieron que todas las dimensiones de la seguridad tienen igual importancia. Se insistió en que la OSCE debería identificar los riesgos derivados de los problemas sociales y económicos, discutir sus causas y consecuencias y potenciales, y llamar la atención de los gobiernos y organizaciones internacionales para posibilitar las medidas adecuadas. Se recalcó también que las inestabilidades domésticas originadas por la crisis económica pueden ser una seria amenaza a la seguridad. Una de las delegaciones afirmó que la seguridad económica y la estabilidad social no pueden solucionarse sólo por medio de políticas macroeconómicas, pues se requieren también actitudes éticas y solidaridad entre los Estados participantes. Se hizo hincapié asimismo en la necesidad de elaborar un amplio marco de actividades identificadas como medidas de fomento de la confianza económica. Se reconoció también que la integración europea es un factor de éxito para el fomento de la confianza y la seguridad y un elemento clave de la actual arquitectura de seguridad europea. Algunas delegaciones expresaron su convencimiento de que la adhesión de nuevos países a la Unión Europea ampliaría la zona de estabilidad en Europa. Asimismo atrajo un considerable interés la idea de elaborar un sistema de pronta alerta económica y de indicadores sociales. Si bien se reconoció que la OSCE no dispone de ningún mecanismo para prevenir o incluso influenciar en crisis económicas o ecológicas emergentes, algunas delegaciones se mostraron partidarias de la elaboración de un sistema de dichas características. En cambio, otras delegaciones expresaron la extrema dificultad de elaborar dicho sistema al requerir datos, experiencias y capacidades técnicas que no están al alcance de la OSCE. Una delegación sugirió, en cambio, que la OSCE debería recopilar un "catálogo" de criterios que reflejaran los vínculos entre los factores económicos y financieros, por una parte, y la seguridad, por otra, teniendo en cuenta las experiencias

Europa en el siglo XXI contiene mínimas referencias a cuestiones medioambientales. Se limita tan sólo a constatar que los "daños al medio ambiente", juntamente con el terrorismo, el tráfico de drogas y de armas y la migración incontrolada, son motivo de preocupación creciente para toda la comunidad de la OSCE (párrafo 2). No obstante, a tenor de lo expresado en el párrafo 12 de esa misma Declaración ("nuestro objetivo consiste en transformar nuestra búsqueda de una seguridad mayor en un esfuerzo mutuo encaminado a colmar las aspiraciones y mejorar la vida de todos nuestros ciudadanos"), cabría afirmar que la OSCE en su concepción global, indivisible y cooperativa de la seguridad asume plenamente los aspectos medioambientales⁷⁴².

Por lo demás, en el mencionado párrafo 2, se mencionan los desafíos que afectan a la seguridad y a la soberanía de los Estados así como a la estabilidad de sus sociedades; y entre ellos están las serias dificultades de los procesos de transición económica que podrían extenderse también a otros Estados. Pero, al igual que en las otras dimensiones de la seguridad de la OSCE, las consultas y la cooperación son el eje de la dimensión económica. Son la respuesta ante los efectos negativos que para la legitimidad política de los gobiernos y la estabilidad social pueda suponer la evolución de los procesos económicos⁽⁻⁷⁴³⁻⁾. La realidad es que ningún país con economía en transición ha escapado a los problemas de desempleo estructural, elevadas tasas de pobreza e importantes diferencias en materias de ingresos y mayores tasas de mortalidad, problemas agravados por uno de los legados de los regímenes socialistas: los ciudadanos se acostumbraron a depender del Estado para atender a sus necesidades básicas, lo que implica la existencia de costosos sistemas de pensiones que resultan una carga para la economía⁷⁴⁴. Lo cierto es que existe un riesgo de posible erosión de la legitimidad política como resultado del coste

disponibles de las organizaciones competentes. Vid. *RM(96) Journal no. 15, 22 November 1996, Annex 2*.

⁷⁴² Esta dimensión está íntimamente relacionada con la dimensión humana, otra de las vertientes del principio de integridad de la seguridad. Y es que, como señala J. Juste Ruiz, se ha afirmado progresivamente el tránsito de la idea de Derecho del medio ambiente al derecho al medio ambiente, es decir, a la configuración del derecho a un medio ambiente saludable como uno de los derechos humanos de los ciudadanos del mundo. Vid. JUSTE RUIZ, J.: "La evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente" *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Díez de Velasco*, Madrid, 1993, p. 405. En la participación de los ciudadanos juega un papel destacado el derecho a la información, extremo que ya recogía la Carta de París: "Subrayamos el importante papel de una sociedad bien informada para hacer posible que el público y los individuos tomen iniciativas para mejorar el medio ambiente. Con este fin, nos comprometemos a promover la educación y mentalización del público en materia de medio ambiente, así como la información pública sobre el impacto medioambiental de las políticas, proyectos y programas" (Pautas para el futuro. Medio Ambiente).

⁷⁴³ A mediados de la década de 1990, en los inicios de los procesos de transición, algunos analistas han destacado que los cambios estructurales rápidos de los modos de producción ponen de relieve la insuficiencia de los mecanismos de protección que los gobiernos nacionales utilizan para amortiguar los efectos de estos cambios sobre sus poblaciones. Si los cambios se traducen en situaciones de austeridad endémica, la legitimidad política puede ser puesta rápidamente en cuestión. Es el momento de la mediación de la comunidad internacional, sin embargo, tal y como resalta J. Steinbruner, la comunidad internacional no ha determinado los motivos, las fuerzas o la doctrina operacional apropiados a este género de situación. Vid. STEINBRUNER, J. "The Problems of Strategic Realignment", documento presentado en la Conferencia del Atlántico, Georgia, noviembre de 1994, p.8, cit. en *doc. AM 312, STC (95) 11*, "Les sciences, la technologie et le partenariat", Commission Scientifique et Technique, Assemblée de L'Atlantique Nord, Bruselas, 1995.

⁷⁴⁴ Así lo ponía de relieve el Informe de la Comisión General de Asuntos Económicos, Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, "Consecución de las metas económicas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa", W. Kelly (ponente), Varsovia, 5-8 de julio de 1997, *PA (97)II. 1 S rev.1*.

social de las reformas, de tal manera que sus impulsores pueden decidir diluir las reformas planeadas o abandonarlas. El precio de las reformas rápidas supone una considerable división de la sociedad, por lo que lo difícil es saber combinar medidas sociales con reformas económicas. En cualquier caso, la creación de una clase media es indispensable para obtener un estable desarrollo económico, pues no debemos olvidar que la prosperidad nacional no lleva en sí misma a la estabilidad social. Por otra parte, la ausencia de un amplio marco legal que acompañe a las reformas económicas lleva en algunos casos a una situación de pérdida de la confianza en el sistema económico. De ahí que el imperio de la ley sea un requisito imprescindible para establecer una economía de mercado⁷⁴⁵. Donde la transparencia prevalece y no abunda la corrupción, se puede hablar de una cierta predictibilidad y habrá una mejor base para la toma de decisiones en las empresas. Esto exige un grado de estabilidad en la legislación económica, pues los cambios frecuentes y abruptos hacen difícil cualquier decisión para los empresarios.

Como en documentos anteriores, el párrafo 12 de la Declaración de la Cumbre de Lisboa incluye dentro del amplio concepto de seguridad de la OSCE cuestiones económicas, sociales y ambientales. Partiendo de la existencia de riesgos para la seguridad derivados de los problemas económicos, sociales y medioambientales⁽⁻⁷⁴⁶⁻⁾, la OSCE se propone determinar los mismos, discutir sus causas y sus posibles consecuencias, y señalar a la atención de las instituciones internacionales pertinentes la necesidad de adoptar medidas apropiadas para aliviar las dificultades provocadas por esos riesgos⁽⁻⁷⁴⁷⁻⁾. Se trata, pues, de acciones en gran parte preventivas, y que sólo pueden ser asumibles, al igual que las otras dimensiones de la seguridad, desde un enfoque de cooperación. De ahí que en el citado párrafo se afirme que "La OSCE debe seguir mejorando sus vínculos con instituciones económicas y financieras internacionales que se refuercen mutuamente, incluidas consultas regulares a nivel apropiado encaminadas a mejorar la capacidad de identificar y evaluar en fase temprana la importancia para la seguridad de la evolución económica, social y ambiental"⁽⁻⁷⁴⁸⁻⁾. Asimismo se aboga por el fomento de la interacción

⁷⁴⁵ Párrafo 4 del Resumen del Presidente de la Quinta Reunión del Foro Económico (1997).

⁷⁴⁶ Sobre este particular, señalaba W. Höynck, durante el periodo de su mandato de Secretario General de la CSCE: "Economic difficulties are very often amongst the key problems underlying potential conflicts. In such cases there is no better recipe for conflict prevention than economic development -difficult as may it be". Vid. HÖYNCK, W. : "Promoting the Creation of Small and Medium Sized Business", Address at the CSCE Economic Forum Seminar (Bishkek, 23 February 1994), en *From CSCE to OSCE...*, p. 99.

⁷⁴⁷ En el discurso que acabamos de citar, W. Höynck ponía también de relieve que la OSCE no es una agencia para el desarrollo económico ni un canal para recibir asistencia técnica, préstamos o experiencias, para delimitar a continuación el papel de la entonces CSCE en el terreno de la dimensión económica: "What the CSCE can do and must do is to provide strong political support and encouragement to your endeavours. This support can constitute reliable credentials to individual states and business communities. It will reinforce the prospects for stability, pluralistic democracy, and the irreversibility of reforms. This support can contribute to create a reputation that a country is good for investment and attractive for assistance. In addition, the CSCE is well suited to provide a framework for discussion and overall political guidance. This offers to your countries another opportunity to highlight your re-established identity, to articulate your problems, to specify your needs and to attract the attention of relevant specialised organisations", *loc. cit.*, pp. 98-99.

⁷⁴⁸ Tanto el Documento de Praga (V, 18) como las Decisiones de Helsinki (VII, 22) en referencia al Foro Económico, enumeran una serie de organizaciones cuyas actividades deben ser alentadas por la OSCE. Se trata de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas.

de la OSCE con iniciativas de cooperación regionales, subregionales y transfronterizas en las esferas económica y ambiental, pues contribuyen a la promoción de la seguridad y de las relaciones de buena vecindad, tal y como ya comentamos a propósito de las Decisiones de Budapest (IX,9) ⁽⁻⁷⁴⁹⁻⁾.

Sin embargo, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, reunida en Copenhague (5-7 de julio de 1998), reconocía, entre otras cosas, en el capítulo II de su Declaración (párrafos 59-64), que las actividades de la OSCE relacionadas con la Dimensión Económica no se habían desarrollado suficientemente y que se había producido un descuido relativo de las cuestiones ecológicas, científicas y tecnológicas, particularmente en el plano gubernamental. De ahí que los parlamentarios hicieran, entre otras, las sugerencias de que las instituciones de la OSCE identificaran los riesgos para la seguridad en esta esfera, mejoraran la cooperación con otras organizaciones internacionales y que se adoptaran medidas concretas para establecer un sistema de alerta temprana a base de indicadores sociales y económicos directamente vinculados a la seguridad, según se propuso en la Reunión del Foro Económico de Praga (1996) ⁷⁵⁰.

H) Hacia una institucionalización en la esfera económica y medioambiental: El Coordinador de Actividades Económicas y Medioambientales y el Subcomité Económico y Medioambiental del Consejo Permanente

Una mejora de la actuación de la OSCE en la esfera económica y medioambiental pasaba necesariamente por una cierta institucionalización más allá de las reuniones anuales del Foro Económico. De ahí que en la Cumbre de Lisboa se encomendara al Consejo Permanente el examen de la función de la Secretaría de la OSCE en la esfera de la dimensión económica y la elaboración de un mandato para un coordinador de actividades económicas y ambientales de la OSCE, a desempeñar en la Secretaría de la OSCE. Pese a estos amagos de institucionalización, la OSCE no se ha configurado como una organización económica en el sentido de muchas organizaciones especializadas que recopilan y analizan datos, como la OCDE o la CEE-ONU, ni tampoco se asemeja a instituciones multilaterales como el FMI, el Banco Mundial o el BERD, que prestan asistencia a los Estados en el proceso de reestructuración de sus economías. Por el contrario, la OSCE busca facilitar las actividades económicas y medioambientales, en el sentido expresado en el mandato del Coordinador de Actividades Económicas y

⁷⁴⁹ De la defensa de la cooperación en estos ámbitos hizo W. Höynck un contundente alegato en el citado seminario del Foro Económico, celebrado en Bishkek: "None of the challenging problems that face us all in the political, in the economic and the environmental area can be solved by a nationalistic do-it-alone approach. Freely chosen forms of integration in all these areas is a key factor for long term success. At the same time it is an important signal that nationalistic trends and policies are doomed for failure and in the last instance misery and disaster", *loc. cit.*, p. 100

⁷⁵⁰ En el párrafo 17 del Resumen del Presidente de la Cuarta Reunión del Foro Económico (Praga, 1996) se señala lo siguiente: "Algunos Estados participantes dijeron que cabía pensar en la elaboración de un sistema de pronta alerta a base de indicadores sociales económicos directamente vinculados a la seguridad, como suplemento del sistema macroeconómico de pronta alerta del FMI. Los participantes de organizaciones internacionales indicaron que estaban dispuestos a facilitar datos sobre dichos indicadores".

Medioambientales, establecido en la decisión n. 194 del Consejo Permanente (5 de noviembre de 1997), en la que se le atribuyen las funciones de incremento de la relación de la OSCE con organizaciones internacionales relevantes en este ámbito; del refuerzo de los componentes sociales, económicos y sociales de las Misiones de la OSCE sobre el terreno; de la profundización en la relación con la Asamblea Parlamentaria de la OSCE; de la extensión de los contactos de la OSCE con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado; y del desarrollo de un programa de actividades en la dimensión económica de la OSCE, o relacionadas con ella.

Otro paso más en la institucionalización de la dimensión económica y medioambiental fue señalado por el Consejo Ministerial de Bucarest (3 y 4 de diciembre de 2001), en el que se tomó la Decisión de establecer un Subcomité económico y medioambiental del Consejo Permanente, si bien se reunirá normalmente con carácter oficioso e informará al Consejo Permanente por medio de su Comité Preparatorio. El Subcomité está capacitado para efectuar recomendaciones al Consejo Permanente sobre tareas en ese ámbito o sobre el programa de trabajo del Foro Económico; examen de cualquier asunto económico y medioambiental de actualidad a petición del Consejo Permanente o de algún Estado participante; y asesoramiento a las operaciones de la OSCE sobre el terreno (párrafo 11 de la Decisión n. 3 del Consejo Ministerial de Bucarest. En definitiva, el Subcomité pretende ser un instrumento de continuidad en las actividades de la dimensión económica y medioambiental, pues de esta manera la OSCE puede tener un foro más o menos regular, ligado al Consejo Permanente, en el que haya información sobre esas actividades y en el que se pueda debatir acerca de las amenazas y desafíos a la seguridad en la esfera económica y medioambiental

I) La Carta sobre la Seguridad Europea (1999) y el Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental (2003)

En la Carta sobre la Seguridad Europea (III, 31) se considera a la dimensión económica y medioambiental como un elemento de las actividades de los Estados participantes en materia de alerta temprana y prevención de conflictos. Asimismo el párrafo 32 insiste en que las cualidades de la OSCE⁷⁵¹ “le permiten detectar las amenazas y actuar como catalizador de la cooperación entre instituciones y organizaciones internacionales de importancia clave en los ámbitos económico y ambiental”, pero a continuación en ese mismo párrafo se subraya: “La OSCE está dispuesta a desempeñar esta función siempre que así proceda”, lo cual es un claro indicio de la cierta marginalidad que tiene la dimensión económica y medioambiental, lo que en el fondo responde a los diversos intereses de los Estados participantes, por mucho que se esgrima la justificación, no por eso menos cierta, de que no se quieren duplicar los esfuerzos de otras organizaciones⁷⁵².

⁷⁵¹ Las cualidades a las que se refiere, citadas también en el párrafo, son la cuantía y diversidad de sus miembros, su enfoque global de la seguridad, su gran cantidad de operaciones sobre el terreno y su largo historial como organización promulgadora de normas. Son cualidades que nos hablan de la potencialidad de la OSCE, pero, como en otras ocasiones, no se aprecia la voluntad de ir a mayores compromisos específicos.

⁷⁵² El citado párrafo 32 de la Carta sobre la Seguridad Europea señala sobre este particular: “Reforzaremos la capacidad de la OSCE para gestionar las cuestiones económicas y ambientales de forma que no se dupliquen los trabajos ya en curso ni se reemplacen las iniciativas que puedan llevar a cabo con

Más trascendencia tiene, en cambio, el Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental, adoptado en la Undécima Reunión del Consejo Ministerial (Maastricht, 1-2 de diciembre de 2003), donde se intenta plasmar los nuevos desafíos y amenazas a la seguridad. En su preámbulo se reconoce, entre otras cosas, la importancia del Documento de Bonn (1990) en el establecimiento de un juego de compromisos clave en la esfera económica y medioambiental. Lo cierto es que ese Documento, que promueve los principios del mercado libre unidos a los de la democracia liberal, se ha quedado un tanto corto al no haber sabido prever las dificultades de los países ex comunistas en su período de transición económica y social, transición muy desigual según los casos, algo que sí reconoce el párrafo 1.3 del Documento Estratégico⁷⁵³. Por lo demás, en el Documento de Bonn no aparecían en ningún momento los términos “transición” o “seguridad”, un vacío que pretende llenar el nuevo Documento, en particular con su enumeración de desafíos y amenazas en la dimensión económica y medioambiental, bien se trate de la agravación de las desigualdades económicas y sociales, la demora en instaurar un Estado de Derecho, la deficiente gestión, la corrupción, la pobreza generalizada o las tasas elevadas de desempleo (párrafo 1.6) o de todo lo relacionado con el deterioro y la degradación del medio ambiente (párrafo 1.7). La respuesta de los Estados de la OSCE se desarrolla en cuatro vertientes: la cooperación económica como vía de acceso al desarrollo, la seguridad y la estabilidad (párrafo 2.1); el fortalecimiento de la buena gestión (párrafo 2.2); velar por un desarrollo sostenible (párrafo 2.3); y la protección del medio ambiente (párrafo 2.4).

Pero el Documento pretende también potenciar la función de la OSCE en el ámbito de la dimensión económica y medio ambiental a través del fomento del diálogo sobre estas cuestiones (párrafo 3.1), aunque al hablar del “mejor aprovechamiento de las reuniones del Foro Económico y del Consejo Permanente de la OSCE, y de su Subcomité para Asuntos Económicos y Medioambientales”, está reconociendo una vez más ese papel todavía bastante secundario, pese a las novedades institucionales y otras iniciativas, de la dimensión económica y medioambiental. Una vez más se demuestra que son los Estados participantes los que tienen la última palabra, en función del mayor o menor uso que hagan de los instrumentos puestos a su disposición. Nos da también idea de la ausencia o escasez de continuidad de muchas de las interesantes propuestas que son debatidas en el marco del Foro Económico.

Potenciar la OSCE en ese ámbito pasa también por una mejora del proceso de examen de la observancia de los compromisos de la OSCE en la dimensión económica y medioambiental (párrafo 3.2), mas para esto no resulta suficiente la labor de examen anual en el Foro Económico y se reconoce la necesidad del apoyo de la CEE-ONU a la hora de

más eficacia otras organizaciones”. En similar sentido cabe entender esta otra afirmación: “Fomentaremos esta cooperación entre la OSCE y las organizaciones internacionales pertinentes, en consonancia con la Plataforma para la Seguridad Cooperativa”, pero en el Documento Operativo-Plataforma para la Seguridad Cooperativa, anexo a la Carta sobre la Seguridad Europea no se menciona en absoluto la dimensión económica y medioambiental. Queda todo una vez más en la simple obligación de fomentar dicha cooperación.

⁷⁵³ “Estos importantes éxitos han sido a veces desiguales y han venido acompañados por la aparición de nuevas e inquietantes tendencias, y por amenazas tanto económicas como medioambientales contra nuestra seguridad y estabilidad”.

examinar y supervisar la situación económica y medioambiental en el área de la OSCE e incluso se le hace una invitación para participar en debates del Subcomité Económico y Medioambiental (párrafo 3.2.3)⁷⁵⁴, todo lo cual nos da idea de las carencias – no sólo presupuestarias- de la dimensión económica y medioambiental.

Por lo demás, la OSCE pretende asimismo fomentar su capacidad de asesoramiento y de asistencia a los Estados participantes en este ámbito, entre otros programas y proyectos, por medio de la organización de seminarios y conferencias regionales; preparación de normas legales; organización de programas modelo de desarrollo institucional; de organización de seminarios y cursos modelo de capacitación para personal empresarial, académico y de las administraciones; desarrollo de programas de investigación sobre desafíos y amenazas en la esfera económica y medioambiental (párrafo 3.3.2), pero también en este caso el Documento reconoce las limitaciones de la OSCE (párrafo 3.4), sobre todo si se trata de programas y proyectos que requieran de una gran inversión de recursos o de servicios periciales de que la OSCE no disponga. De ahí que se afirme que “deberá tratar de movilizar y facilitar la participación de otras organizaciones e instituciones, como el PNUD y el BERD”. En cualquier caso, la cooperación de la OSCE con organizaciones e instituciones que operen en su área es absolutamente indispensable para la mejora de las capacidades de la OSCE en el ámbito económico y medioambiental, a tenor del párrafo 3.4.2.

Por último, cabe citar la aprobación de la Declaración de Madrid sobre Medio Ambiente y Seguridad (XV Consejo Ministerial, 29-30 de noviembre de 2007), en cuyo párrafo 2 se señala que la degradación del medio ambiente podría provocar una situación de conflicto potencial, por lo que en el párrafo 3 se insiste en la utilidad de la cooperación medioambiental y la promoción de la alerta temprana como instrumentos para aliviar tensiones interestatales, si bien una vez más se recalca el valor añadido de la OSCE en este ámbito y se pretende evitar la duplicidad respecto a otras organizaciones internacionales (párrafo 11)⁷⁵⁵.

J) Algunos desafíos de la dimensión económica y medioambiental de la seguridad

⁷⁵⁴ Estos propósitos se han plasmado en el Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de la OSCE y la Secretaría de la Comisión Económica de las Naciones Unidas, anexo a los documentos de la Décimosegunda Reunión del Consejo Ministerial (Sofía, 6 y 7 de diciembre de 2004).

⁷⁵⁵ Vid. Declaración de Madrid sobre Medio Ambiente y Seguridad, *MC.Doc/4/07*, 30 de noviembre de 2007. En ella leemos: “La degradación del medio ambiente, incluidos los desastres naturales y los provocados por el hombre, y su posible repercusión en presiones migratorias, podrían provocar una situación de conflicto potencial. El cambio climático puede exacerbar esos problemas medioambientales” (párrafo 2 de la Declaración de Madrid). A continuación, en el párrafo 3 se añade: “La cooperación medioambiental y la promoción de la alerta temprana podrían ser instrumentos útiles para aliviar tensiones, como parte de un esfuerzo más amplio por prevenir conflictos, fomentar la confianza mutua y promover las relaciones de buena vecindad”. En el mismo documento se habla de que los Ministros toman nota de una propuesta de la Presidencia española 2007 relativa a un plan de acción sobre las amenazas y las oportunidades en la esfera del medio ambiente y la seguridad”.

A título de ejemplos que han merecido un especial interés de la OSCE, nos detendremos brevemente en algunos desafíos de carácter económico y ecológico que forman parte del concepto integral de la seguridad. Se trata del fomento de la transparencia y la lucha contra la corrupción (esfera económica) y de la gestión del agua (esfera medioambiental).

1.Fomento de la transparencia y lucha contra la corrupción

En el párrafo 2.2.4 del Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental se señala, entre otros aspectos, que “la transparencia en los negocios públicos es una condición esencial para pedir razón y cuenta de su gestión a las autoridades públicas y para que haya una participación activa de la sociedad civil en los procesos económicos. La transparencia aumenta la confianza y hace más predecible el curso de una economía que además funcione en un marco legal adecuado y plenamente respetuoso del Estado de Derecho”. Estas afirmaciones ligan necesariamente la transparencia con la lucha contra la corrupción, tal y como puede apreciarse en el párrafo 2.2.6: “La transparencia es asimismo importante para poner al descubierto y llevar ante la justicia toda forma de corrupción eventual, que socave nuestra economía o nuestra sociedad”.

Todo lo expuesto anteriormente está relacionado con el concepto de *good governance*⁷⁵⁶, que en los documentos de la OSCE suele traducirse por “buena gestión”, algo que es esencial para todos los Estados, no sólo para aquellos que se encuentran en transición hacia una economía libre de mercado. De hecho, “la buena gestión a todos los niveles coadyuva a la prosperidad, la seguridad y la estabilidad” (Documento Estratégico, párrafo 2.2.1)⁷⁵⁷. Pero la

⁷⁵⁶ Good governance no es sinónimo de “good government”, tal y como señaló el ex Coordinador de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental, Thomas L. Price, en un Seminario de la OSCE celebrado en Bruselas (2001): “The elements of good governance, namely transparency, accountability, participation, predictability and commitment with human security”. Vid. Summary of the OSCE Seminar on Good Governance in the Public and Private Sectors against the Background of Globalisation, Brussels, 30-31 January 2001, *SEC.GAL/15/01, / February 2001*, p. 3. Aunque la OSCE no ha ofrecido ninguna definición oficial de *good governance*, en este seminario preparatorio de la Novena Reunión del Foro Económico, se presentaron dos. La primera se refiere a “the transparent and accountable management of all resources of a country for its political, economic and social development”. La segunda hace referencia a que “the optimal set of rules applying to societal behaviour rules must be simple, stable and/or predictable, non-discriminatory and effective”, *loc. cit.*..., p. 16.

⁷⁵⁷ Y es que una mala gestión trae una serie de consecuencias como las señaladas en la Declaración del Presidente de la Novena Reunión del Foro Económico (2001): “Una mala gestión pública en materia económica y la falta de transparencia plantean graves amenazas para la seguridad y la estabilidad en el plano nacional, y puede generar situaciones críticas para la seguridad en un nivel superior, entre Estados. Una gestión pública inadecuada y una mala situación económica pueden ser reflejo de la fragilidad de las instituciones y de la persistencia de círculos viciosos cuyos efectos pueden verse agravados por una fuerte conmoción externa. De lo antedicho se sigue que, a fin de enfrentarse con los riesgos para la seguridad, se ha tener en cuenta las raíces locales y las fuentes exteriores de inseguridad. Dicho con otras palabras, el cambio institucional y la reforma normativa necesitan como refuerzo una mejor gestión pública de procesos que escapen a las posibilidades de un solo país y que por lo tanto repercuten negativamente en la seguridad. En suma, la estabilidad y el desarrollo económico se pueden mejorar creando instituciones apropiadas y poniendo en práctica las normas adecuadas en los planos nacional y mundial”, Vid.9-EF(SC).JOUR/4, 18 May 2001, *Annex*.

buena gestión, que es lógicamente un asunto humano y que no cabe atribuir a factores estructurales, necesitará siempre de unas instituciones democráticas robustecidas y de la consolidación de un Estado de Derecho. Después de todo, la democracia es el único sistema de gobierno, pese a los defectos de los seres humanos, que está en condiciones de permitir una verdadera buena gestión. La democracia es un requisito previo a la buena gestión porque permite la participación popular, pues toda arbitrariedad de gobierno en lo político suele ir acompañado de arbitrariedades en la esfera económica. Sin los fundamentos del Estado de Derecho y las instituciones democráticas, difícilmente habrá una correcta gestión económica, un desarrollo económico sostenible y una integración de las economías de mercado emergentes en el sistema económico internacional. Así pues, la buena gestión es un aspecto de la conducta humana, aunque este valor no está incluido en los compromisos de la Dimensión Humana de la OSCE.

Por otra parte, la corrupción puede ser considerada como una amenaza a la seguridad en el área de la OSCE, tal y como puso de relieve la Carta sobre la Seguridad Europea (III, 33): “Somos conscientes de la amenaza que supone la corrupción en el seno de la OSCE, al ser fuente de inestabilidad que afecta a numerosos aspectos de las dimensiones humana y económica de la seguridad”⁷⁵⁸. De hecho, no es sólo una amenaza a la seguridad nacional, sino también a la internacional, pues con ella las actividades criminales suelen traspasar las fronteras y crean condiciones para incrementar las tensiones y minar la estabilidad⁷⁵⁹.

2. La gestión del agua: El párrafo 1.7. del Documento Estratégico de la OSCE para la Dimensión Económica y Medioambiental expone las inquietudes de los Estados ante los temas ecológicos y los relaciona con la seguridad: “Durante estos últimos años ha ido en aumento nuestra inquietud acerca del deterioro y la degradación del medio ambiente, la explotación insostenible de recursos naturales y la mala gestión del receprocesamiento y la eliminación de los desechos, por sus graves secuelas para la salud, el bienestar, la seguridad y la estabilidad en nuestros países al desequilibrarse el ecosistema. Estos factores, junto con las dificultades de acceso a los recursos y a los efectos negativos externos de la contaminación, pueden causar tensiones entre los

⁷⁵⁸ Marcin Swieciki, segundo de los Coordinadores de Actividades Económicas y Medioambientales, se refirió a la corrupción en uno de los seminarios que siguieron a la Novena Reunión del Foro Económico: “Corruption represents , a misallocation of public resources, discouraging domestic and foreign investment. Corruption make public services more expensive, humiliates ordinary citizens and weakens the State. Some failing States are plagued by corruption and if they cannot overcome this disease, they do not have development, they have no future”. Vid Follow-up Seminar to the Ninth OSCE Economic Forum “Coordinating Regional Efforts to Increase Transparency and Facilitae Business”, Bucharest, 11-12 July 2002, Consolidated Summary, *SEC.GAL/143/02*, 24 July 2002, p. 9.

⁷⁵⁹ Un ejemplo de la incidencia de la corrupción la encontramos en el tráfico ilícito de personas, organizado por redes delictivas organizadas con fines de lucro, y al que se refiere la Undécima Reunión del Consejo Ministerial de Oporto (2002) en una Declaración sobre la Trata de Personas (II): “Reconocemos, asimismo, la necesidad de combatir la corrupción, que facilita sin duda las operaciones de tales redes”.

países”⁷⁶⁰. No hay una concreción sobre las causas de tensión, aunque algunas son bien conocidas y han sido tratadas en seminarios del Foro Económico, como es el caso de la gestión del agua, siendo Asia Central una de las zonas del área de la OSCE más sensibles a todo lo relacionado con el agua⁷⁶¹. En 1999 la Séptima Reunión del Foro Económico de la OSCE, dedicada a la seguridad medioambiental, subrayó que la buena gestión del agua es fundamental para la seguridad en la región de la OSCE⁷⁶². Por último, cabe añadir que en el Consejo Ministerial de Madrid (29 y 30 de noviembre de 2007), se aprobó una Decisión sobre Gestión de Recursos Hídricos, en la que la OSCE es propuesta, entre otras cosas, como un marco para el diálogo acerca del posible desarrollo ulterior de las redes de cooperación en materia de gestión de recursos hídricos “cuando sea apropiado”; y también contribuyendo a eventos internacionales en esta materia; estimulando el desarrollo continuo de redes entre Estados participantes y con organizaciones internacionales relevantes; prestando atención a las cuestiones transfronterizas de la gestión de recursos hídricos, “cuando proceda”. La Decisión se enfoca, entre otros aspectos, a una mejora de la cooperación de la OSCE con la CEPE de las Naciones Unidas, al estímulo del diálogo y cooperación entre los Estados participantes sobre gestión de recursos hídricos, además de estimular a esos Estados a que consideren la ratificación o la plena ejecución de los instrumentos jurídicos medioambientales vigentes relacionados con la gestión de recursos hídricos y de importancia particular para la región de la OSCE⁷⁶³.

⁷⁶⁰ Entre los recursos escasos está el agua, factor de posibles conflictos, tal y como señaló Ashok Swain, Department of Peace & Conflict Research, Uppsala University, Sweden, en el Segundo Seminario Preparatorio de la Undécima Reunión del Foro Económico (Zamora, 11-12 de febrero de 2002), aunque reconoce que ésta no es la causa inmediata ni exclusiva para los estallidos de violencia: las guerras no obedecen a una única causa. A. Swain analiza las razones de por qué no han estallado las llamadas “guerras del agua”, pues las posibles partes en conflicto se han ido mentalizado para una eventual escasez de agua y temen por lo general que el estallido de un conflicto violento perjudique las infraestructuras y pueda interrumpir o disminuir el suministro. Frente a las tensiones que degeneran en conflicto, están las ventajas de la cooperación internacional, pero el autor subraya que los marcos jurídicos internacionales no son *per se* una solución mágica: “The golden rule is not to have a golden rule. Complex water disputes can be solved only by co-operation and compromise, not by a strict insistence on rules of law”. La OSCE debería apoyar este tipo de iniciativas. Vid. *SEC.GAL/27/02, 20 February 2002*.

⁷⁶¹ En el informe del Grupo de Trabajo I del Seminario de Seguimiento de la Octava Reunión del Foro Económico (Viena, 5-6 Octubre 2000) se habla de las tensiones entre los cinco países de Asia Central por la gestión del agua. Las tensiones están relacionadas con el desarrollo de su identidad nacional además del hecho de que están en etapas muy diferentes de su transición. Se recomienda un cambio en el marco de decisión que determina el uso del agua, dado que el uso del agua está relacionado con otros temas ecológicos, y en definitiva político-económicos, que la actual Comisión Interestatal para la Coordinación del Agua (ICWC) no puede abordar. La OSCE puede ayudar en este enfoque multisectorial por medio de foros, análisis, intercambios de información, programas educativos... Vid. *PC.GAL/91/00, 3 November 2000*.

⁷⁶² A este respecto vid. WOLF, A.: “The Importance of Regional Co-Operation On Water Management for Confidence-Building: Lessons Learned”, April 2002, http://www.sustainable-peace.org/download/Regionalwater_cooperation_and_confidencebuilding.pdf

⁷⁶³ Vid. Decisión nº 7/07, Seguimiento del Decimoquinto Foro Económico y Medioambiental: Gestión de Recursos Hídricos, *MC.DEC/7/07*, 30 de noviembre de 2007

En contraste con la exposición más detallada y minuciosa que de los aspectos económicos se hacen en el Documento Estratégico, tanto en la enumeración de los desafíos y amenazas como en la respuesta y medidas a adoptar, los aspectos medioambientales) son abordados de forma más genérica, quizás porque en este ámbito la disparidad de intereses entre los Estados participantes es mucho más acusada. En el mencionado párrafo 1.7 se exponen las inquietudes de los Estados ante los temas ecológicos y los relaciona con la seguridad: “Durante estos últimos años ha ido en aumento nuestra inquietud acerca del deterioro y la degradación del medio ambiente, la explotación insostenible de recursos naturales y la mala gestión del receprocesamiento y la eliminación de los desechos, por sus graves secuelas para la salud, el bienestar, la seguridad y la estabilidad en nuestros países al desequilibrarse el ecosistema. Estos factores, junto con las dificultades de acceso a los recursos y a los efectos negativos externos de la contaminación, pueden causar tensiones entre los países”⁷⁶⁴. No hay una concreción sobre las causas de tensión, aunque algunas son bien conocidas y han sido tratadas en seminarios del Foro Económico, como es el caso de la gestión del agua, siendo Asia Central una de las zonas del área de la OSCE más sensibles a todo lo relacionado con el agua⁷⁶⁵, y a este respecto en 1999, la Séptima Reunión del Foro Económico de la OSCE (párrafo 8 del Resumen del Presidente) subrayó que la buena gestión de los escasos recursos de agua es de primordial importancia para la seguridad en la zona de la OSCE y que ninguna sociedad puede lograr un desarrollo sostenible sin los recursos hídricos adecuados⁷⁶⁶. Por lo demás, la OSCE ha desarrollado, entre otros aspectos, el fomento de la cooperación para el uso sostenible y la protección de

⁷⁶⁴ Entre los recursos escasos está el agua, factor de posibles conflictos, tal y como señaló Ashok Swain, Department of Peace & Conflict Research, Uppsala University, Sweden, en el Segundo Seminario Preparatorio de la Undécima Reunión del Foro Económico (Zamora, 11-12 de febrero de 2002), aunque reconoce que ésta no es la causa inmediata ni exclusiva para los estallidos de violencia: las guerras no obedecen a una única causa. A. Swain analiza las razones de por qué no han estallado las llamadas “guerras del agua”, pues las posibles partes en conflicto se han ido mentalizado para una eventual escasez de agua y temen por lo general que el estallido de un conflicto violento perjudique las infraestructuras y pueda interrumpir o disminuir el suministro. Frente a las tensiones que degeneran en conflicto, están las ventajas de la cooperación internacional, pero el autor subraya que los marcos legales internacionales no son *per se* una solución mágica: “The golden rule is not to have a golden rule. Complex water disputes can be solved only by co-operation and compromise, not by a strict insistence on rules of law”. La OSCE debería apoyar este tipo de iniciativas. Vid. *SEC.GAL/27/02, 20 February 2002*.

⁷⁶⁵ En el informe del Grupo de Trabajo I del Seminario de Seguimiento de la Octava Reunión del Foro Económico (Viena, 5-6 Octubre 2000) se habla de las tensiones entre los cinco países de Asia Central por la gestión del agua. Las tensiones están relacionados con el desarrollo de su identidad nacional además del hecho de que están en etapas muy diferentes de su transición. Se recomienda un cambio en el marco de decisión que determina el uso del agua, dado que el uso del agua esta relacionado con otros temas ecológicos, y en definitiva político-económicos, que la actual Comisión Interestatal para la Coordinación del Agua (ICWC) no puede abordar. La OSCE puede ayudar en este enfoque multisectorial por medio de foros, análisis, intercambios de información, programas educativos... Vid. *PC.GAL/91/00, 3 November 2000*.

⁷⁶⁶ Este mismo párrafo resalta que no basta con preservar los recursos existentes; los países situados agua arriba y los situados aguas abajo deben colaborar estrechamente, basándose en los principios internacionales acordados, con objeto de hallar soluciones viables. A este respecto vid. WOLF, A.: “The Importance of Regional Co-Operation On Water Management for Confidence-Building: Lessons Learned”, April 2002, http://www.sustainable-peace.org/download/Regional_water_cooperation_and_confidence_building.pdf

la calidad del agua en su área geográfica⁷⁶⁷, aunque las iniciativas de la OSCE siempre encontrarán las reticencias de algunos Estados participantes, celosos de sus intereses nacionales en la gestión del agua⁷⁶⁸. Los problemas del agua no pueden resolverse, sin embargo, con métodos basados en el principio de la absoluta soberanía territorial de los Estados sino que es necesaria la cooperación fundamentada en un marco de mutuos beneficios para los Estados implicados⁷⁶⁹. En este sentido, hay convenciones internacionales sobre las aguas transfronterizas como la Convención de la CEE-ONU sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales (1992), la Convención de Helsinki sobre Ríos Transfronterizos y Lagos Internacionales (1992), la Convención de Espoo sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en el Contexto Transfronterizo (1991). Estas tres convenciones incluyen provisiones para resolución de conflictos, basados en mecanismos de averiguación de los hechos, y compensación de daños causados por efectos transfronterizos⁷⁷⁰.

⁷⁶⁷ Por ejemplo, este fue el tema del primer seminario preparatorio de la Décima Reunión del Foro Económico (Belgrado, 5-6 noviembre de 2001). Allí el Coordinador de las Actividades Económicas y Medioambientales de la OSCE recordaba que las disputas por el agua, aunque no suelen conducir a la guerra, provocan tensiones regionales, entorpecen el desarrollo económico e implican el riesgo de llevar a mayores tensiones si no existe una cooperación. La OSCE, que tiene entre sus fines la promoción de una seguridad global, debe promover iniciativas relacionadas con esta cooperación. En este sentido, en el citado seminario, se presentó como un claro ejemplo de cooperación un acuerdo entre Croacia, Bosnia-Herzegovina y la República Federal de Yugoslavia sobre el río Sava. Fue presentado no sólo como un ejemplo para la gestión medioambiental sino también para la estabilidad regional. Vid. *SEC.GAL/249/01 15 November 2001*.

⁷⁶⁸ Este es el caso de Turquía, con la declaración del representante turco en el citado seminario de Belgrado, en la que se llega incluso a cuestionar cualquier intento de dar un mayor papel a la Dimensión Económica y Medioambiental de la OSCE: “OSCE should be careful in interpreting its Economic and Environmental Dimension too broadly. OSCE is a political organization and therefore its strenght lies in the field of politics (...) OSCE does not have the necessary expertise to deal with the transboundary water issues and therefore OSCE should not have the ambition to play a leading role in this subject. Management of transboundary watercourses and lakes are often sensitive issues and they must be resolved among the riparian countries only, without interferences of any international organizations or any other 3rd parties”. Vid. *SEC.GAL/249/01, 15 November 2001*.

Sobre los intereses nacionales de los países de Asia Central, hay que destacar la declaración interpretativa de Turkmenistán, conforme al párrafo 79 de las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki: “Discussion of water problems and, *a fortiori*, the adoption of any kind of decision within the framework of the OSCE or other international organizations without taking due account of the interests of the region, is bound to be counter-productive; international collaboration in solving such problems must be handled with extreme caution and precision and must take into account the interests of all sundry”, Vid. *PC.DEC/429, 19 July 2001*.

⁷⁶⁹ Estas y otras ideas fueron reiteradas en la Décima Sesión del Foro Económico (Praga, 28-31 de mayo de 2002), que trató sobre la cooperación para el uso sostenible y la protección de la calidad del agua. Vid. Resumen *EF.GAL/13/02 24 June 2002*.

⁷⁷⁰ El contenido de estas y otras Convenciones ordenadas cronológicamente puede ser consultadas en la web de la Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible <http://www.nrg4sd.net/CAS/Resources/Documents/Index.htm>

K) Aspectos humanos de la dimensión económica y medioambiental

Hay que reconocer que la OSCE no siempre ha sabido relacionar las cuestiones económicas y medioambientales con la seguridad. Acaso una forma de relacionarlas sea vincular los aspectos humanos de la seguridad con los aspectos ecológicos. Así pues, las cuestiones ecológicas tienen que estar relacionadas con la dimensión humana: el reforzamiento de la sociedad civil y del desarrollo medioambiental es una forma de reforzar la seguridad. En este sentido conviene destacar la Declaración de Madri

Aunque a veces resulte la gran olvidada en el marco de una seguridad de carácter integral, la dimensión económica y medioambiental de la OSCE es, pese a todo, uno de los pilares fundamentales del concepto global de seguridad de la OSCE, en el que también está contenida la premisa de que la libertad económica, la justicia social y la responsabilidad medioambiental están verdaderamente entre los factores del centro mismo de la seguridad⁷⁷¹. Y es que la dimensión económica y medioambiental tiene un estrecho vínculo con la dimensión humana, lo cual tendría que estar asociado a su vez a un proceso educativo y de formación que contribuya a un cambio de mentalidad en cada ser humano, de modo que podamos hablar de ecología humana: ahí radica la responsabilidad de cada individuo con el medio ambiente y con el futuro de la humanidad, pues no puede haber una insaciable e ilimitada búsqueda de bienestar material sino que habrá que tener en cuenta las necesidades fundamentales de las actuales y futuras generaciones.

Un ejemplo, entre otros, de cómo la OSCE relaciona los aspectos humanos y los ecológicos es su propósito de que los Estados participante suscriban la Convención de Aarhus, una Convención de la CEE-ONU sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medioambiente⁷⁷², y en este sentido, en el párrafo 11 del Resumen del Presidente de la Séptima Reunión del Foro Económico (1999) se señala que “la participación pública en el proceso de adopción de decisiones con respecto al medio ambiente, el derecho a conocer los problemas medioambientales y el acceso a la justicia en cuestiones medioambientales, son factores de gran importancia para la seguridad”⁷⁷³. Se podría decir que existe un

⁷⁷¹ La respuesta de la OSCE a los desafíos en la dimensión económica y medioambiental fue señalada por el entonces secretario general Jan Kubis: “The OSCE’s response to threats and challenges to security in the economic and environmental areas lies in continued economic and environmental reforms, in establishing stable and transparent frameworks for economic activity and in promoting market economies, while paying due attention to economic and social rights”. Vid. *Economic Aspects of Security in Europe*, Opening Statement of Ambassador Ján Kubis, Fifty-seventh Session of the Economic Commission for Europe 8 May 2002, *SEC.GAL/76/02 10 May 2002*.

⁷⁷² Vid. el texto de la Convención en *ECE/CEP/Informal 1999/1 15 de enero de 1999*. De la importancia de esta Convención da fe la referencia a la misma en la Carta sobre la Seguridad Europea IV,32: “En el espíritu de la Convención de Aarhus 1998 sobre acceso a la información, participación pública en las decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales, procuraremos en particular velar por la accesibilidad de la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales”.

⁷⁷³ Poco después, los días 11 y 12 de junio de 1999, la OSCE celebraba un seminario en Almaty (Kazajistán): “Access to information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters”, cuyo resumen se encuentra en *SEC.GAL/72/99, 12 July 1999*.

estrecho vínculo entre el medio ambiente y la democratización, el marco de la sociedad civil. Se beneficia el medio ambiente, y en consecuencia la economía, con el efecto a largo plazo de reforzar la democracia y mejorar el apoyo público a las decisiones políticas. Todo esto tiene el efecto de mejorar la seguridad y prevenir los conflictos. De ahí que la OSCE estimule a sus Estados participantes a suscribir esta Convención.

La dimensión humana de la seguridad, que pasa por un fortalecimiento de la sociedad civil, está en consonancia con lo que Naciones Unidas ha llamado el *Desarrollo Humano*, al que se refiere el PNUD (Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo), en cuyo primer informe de 1994 puede leerse: “No será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas principales –ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización (...)– salvo en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos”⁷⁷⁴. En similares términos se expresó, por ejemplo, la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 26 de agosto-4 de septiembre de 2002), en cuyo Plan de Acción (párrafo 5) se señala que “la paz, la seguridad, la estabilidad y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales... son esenciales para alcanzar el desarrollo sostenible”⁷⁷⁵.

RECAPITULACIÓN

La dimensión político-militar de la seguridad en la OSCE presenta, en primer lugar, aspectos interestatales, que han sido recogidos en el Código de Conducta sobre lo Aspectos Político-Militares de la Seguridad, aprobado en la Cumbre de Budapest (1994). En dicho Código existen algunas aportaciones interesantes como el deber de los Estados participantes de mantener consultas de urgencia en caso de violación de los principios y compromisos de la OSCE, lo que implica la solidaridad activa en forma de asistencia a aquellos Estados participantes que lo requieran. La solidaridad se traduce en la OSCE tanto en el incremento de las consultas políticas como de los instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis. De ahí que la OSCE llegue a permitir un cierto grado de injerencia en los asuntos internos de los Estados participantes, pues estas cuestiones afectan a la seguridad en su conjunto. Sin embargo, la OSCE no impone en ningún caso la seguridad por medios coercitivos, entre otras cosas porque no posee instrumentos militares propios.

Pero las nuevas amenazas a la seguridad como el terrorismo también requieren de la cooperación interestatal, a la que el Código de Conducta hace referencias genéricas, si bien en el Consejo Ministerial de Bucarest (2001) se concretó en un Plan de Acción contra el Terrorismo, cuya filosofía rechaza la identificación del terrorismo con cualquier nacionalidad o religión. Supone, por tanto, un rechazo de toda percepción basada en el llamado “choque de civilizaciones” y el enfoque de que la lucha contra el terrorismo no puede en ningún caso apartarse del respeto de los principios y compromisos de la OSCE. Es el respeto estricto a estos valores lo

⁷⁷⁴ Vid. *Informe sobre Desarrollo Humano*, publicado para el PNUD en versión española, México D.F., 1994.

⁷⁷⁵ *UN Document A/CONF. 199/20**

que puede hacer fracasar los intentos terroristas de desestabilizar las sociedades de los Estados participantes. Por lo demás, la OSCE entiende que la democracia, el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos son requisitos previos para el fomento de la seguridad. Tienen, por tanto, un carácter preventivo respecto a situaciones que puedan favorecer o justificar actos terroristas.

En la OSCE los aspectos militares siempre han estado subordinados a los políticos, pero esto no implica que los acuerdos sobre control de armamentos, desarme y medidas de fomento de la confianza y la seguridad tengan un rango secundario. Toda ausencia de apertura y transparencia o la falta de pleno o puntual cumplimiento en estos terrenos acarrea siempre consecuencias que repercuten en la seguridad común. Finalizada la guerra de fría, los hechos pusieron de relieve que las amenazas a la seguridad podían provenir principalmente de la situación interna de los Estados, en particular de actos de fuerza que pudieran socavar el poder de un gobierno legítimo en un Estado participante. Esto conlleva una relación entre la democracia y los derechos humanos, lo que conocemos como dimensión humana, y la dimensión político-militar. En consecuencia, esta dimensión tiene aspectos intraestatales, que han sido recogidos en el Código de Conducta, uno de cuyos principales activos radica en la relación que establece entre el comportamiento doméstico de un Estado y sus relaciones con otros Estados. De ahí que el Código dedique un especial interés al control político democrático de las fuerzas armadas, por lo que sus disposiciones van encaminadas a una difusión y toma de conciencia de lo que son el Estado de Derecho, los derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario en los Estados participantes.

En lo referente a la dimensión económica de la seguridad, cabe afirmar que se ha desarrollado paralelamente a la mundialización de la economía. De hecho, el internacionalismo económico siempre se ha contrapuesto a guerras y nacionalismos agresivos, partidarios con frecuencia de la autarquía. Incluso durante la guerra fría se perfilaban vías de cooperación entre las economías de mercado y las economías planificadas como, por ejemplo, en el Acta Final de Helsinki. No obstante, el interés de los Estados socialistas se centraba en los aspectos comerciales en contraste con la pretensión occidental de exigir una mayor transparencia entre los sistemas económicos y de incluir en el marco de la CSCE las cuestiones medioambientales. Pero una Europa dividida recortaba las posibilidades de cooperación de los Estados participantes en estos terrenos. Habría que esperar al final de la guerra fría con el Documento de Bonn (1990) en el que los Estados de la CSCE reconocen que las instituciones democráticas y la libertad económica fomentan el progreso económico y social. La difusión de la economía de mercado es presentada implícitamente como una contribución a la estabilidad de un continente hasta entonces dividido. Sin embargo, no se produjo una plasmación de objetivos concretos ni mucho menos el intento de configurar un espacio económico paneuropeo dada la existencia de otras organizaciones internacionales específicas. El Documento de Bonn participa, en definitiva, del optimismo de inicios de la década de 1990 que consideraba que la cada vez mayor interdependencia económica y el auge de las instituciones económicas eran factores decisivos para la paz mundial.

Por lo demás, en la OSCE se aprecia una escasa voluntad de concreciones prácticas

en la dimensión económica de la seguridad. De hecho, el Foro Económico que se reúne anualmente en Praga no es una institución de la OSCE sino una serie de reuniones sobre asuntos económicos en las que participan grupos de expertos pero el Foro no produce documentos vinculantes para los Estados de la OSCE y sólo se limita a alentar la distribución de las informaciones de los temas tratados. Son las consultas y la cooperación el eje de la dimensión económica de la OSCE. Vienen a ser una respuesta ante los efectos negativos que para la legitimidad política de los gobiernos y la estabilidad social pueda suponer la evolución de los procesos económicos. En realidad, la OSCE busca facilitar las actividades económicas y medioambientales en los Estados participantes, lo que ha llevado al establecimiento de un Coordinador de Actividades Económicas y Medioambientales en el marco de la Secretaría General. Por lo demás, la actuación de la OSCE en el campo ecológico reviste un carácter eminentemente preventivo al estar orientada a que los Estados participantes tomen las medidas necesarias para aplicar las diversas convenciones y acuerdos internacionales relativos a la protección del medio ambiente y a que cooperen con las organizaciones e instituciones internacionales pertinentes.

La dimensión económica es inseparable de los aspectos ecológicos. La protección medioambiental genera seguridad humana, lo que enlaza con la dimensión humana, otro de los componentes de la seguridad global de la OSCE. Se puede afirmar que existe un estrecho vínculo entre el medio ambiente y la democratización, entre las cuestiones ecológicas y la existencia de una sociedad civil. Este vínculo beneficia al medio ambiente, y en consecuencia a la economía, con el efecto a largo plazo de reforzar la democracia y mejorar el apoyo público a las decisiones políticas. La dimensión humana de la seguridad, que pasa por un fortalecimiento de la sociedad civil, está en consonancia con lo que Naciones Unidas ha llamado el desarrollo humano, al que se refiere el PNUD (Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo), en cuyos informes se reitera que la paz, la protección del medio ambiente, la vigencia de los derechos humanos o la democratización sólo serán posibles en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos.

CAPITULO QUINTO: PRINCIPIOS EN LOS QUE SE BASA LA CONCEPCION DE LA SEGURIDAD DE LA OSCE: LOS PRINCIPIOS DE INDIVISIBILIDAD Y DE COOPERACION

5.1.EL PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA SEGURIDAD

A) El principio de indivisibilidad: del Acta Final de Helsinki a la Carta de París para una Nueva Europa

El segundo de los principios que informan la concepción de la seguridad de la OSCE es la indivisibilidad, como queda reflejado en el preámbulo del Acta Final de Helsinki en el que los Estados participantes reconocen "el carácter indivisible de la seguridad en Europa"⁷⁷⁶. No es estrictamente un principio novedoso, pues presenta ecos del afán universal por garantizar la seguridad que ha caracterizado a las organizaciones de ámbito mundial en el siglo XX ⁽⁻⁷⁷⁷⁻⁾, si bien el enunciado de este principio en el Acta se

⁷⁷⁶ En esta afirmación se aprecian además algunas de las circunstancias derivadas de la división política existente en la Europa de entonces, como, por ejemplo, el hecho de que Albania no figurara entre los Estados participantes. Su ausencia deliberada no significaba que en un futuro los efectos del Acta Final no pudieran ser extendidos a dicho país. De ahí la inserción en el preámbulo del texto siguiente: "Reconociendo el carácter indivisible de la seguridad en Europa, así como su interés común en el desarrollo de la cooperación en *toda* Europa y entre ellos mismos...". El problema de la división de Berlín, también relacionado con el tema de la indivisibilidad de la seguridad, no aparece, sin embargo, de forma expresa en el Acta Final, al tratarse de una Conferencia de carácter general. No obstante, al final del Decálogo de Helsinki, tras el enunciado del principio X (Cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho Internacional), se añade en una de las cláusulas finales: "Los Estados participantes, teniendo debidamente en cuenta los principios arriba enunciados y, en particular la primera frase del décimo principio (...), constatan que la presente Declaración no afecta a sus derechos y obligaciones, ni a los tratados y otros acuerdos y arreglos correspondientes". Pese a la vaguedad de los términos empleados, cabría deducir, entre otras conclusiones, que el resultado de los acuerdos de la Conferencia se aplica también a Berlín, salvando los derechos y responsabilidades cuatripartitas.

Entra también en el apartado de la indivisibilidad de la seguridad las cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo. En el preámbulo de dichas cuestiones puede leerse que los Estados participantes están convencidos de que "la seguridad en Europa deberá considerarse dentro del contexto más general de la seguridad mundial y de que está estrechamente relacionada con la seguridad en la región del Mediterráneo en su totalidad, y de que por lo tanto, el proceso de mejora de la seguridad no habrá de limitarse a Europa sino que deberá extenderse a otras partes del mundo, y en particular a la región del Mediterráneo".

⁷⁷⁷ La indivisibilidad de la seguridad no es un principio novedoso en la escena internacional. Históricamente podría relacionarse con el concepto de seguridad colectiva, surgido tras la primera conflagración mundial, con el que se buscaba asegurar la seguridad con el adversario potencial, generalmente por medio de acuerdos multilaterales, en vez de buscar la seguridad contra él por medio de alianzas de tipo clásico. Se puede afirmar que la idea de una seguridad indivisible estaba presente en el art. 10 del Pacto de la Sociedad de Naciones: "Los Miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad". Como es sabido, el fracaso del sistema de seguridad colectiva nace de que el potencial adversario se excluye de él para no asumir obligaciones o bien, aun permaneciendo dentro del sistema, las incumple sistemáticamente. De ahí que en la década de 1930 el principio de la

enmarca, sobre todo, en el contexto de la distensión. A este respecto, convendría destacar el apartado III (Cuestiones Generales) del Documento sobre las Medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme, incluido también en el Acta Final. Entre otras cosas, en este Documento se señala que los esfuerzos de los Estados encaminados a promover la distensión y el desarme habrán de basarse en consideraciones esenciales como "la interrelación entre la seguridad de cada Estado participante y la seguridad en Europa en su totalidad" y "el respeto por los intereses de la seguridad de todos los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, inherente a su igualdad soberana"⁷⁷⁸. En consecuencia, las Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), desarrolladas a partir del Acta Final, responden, en la dimensión político-militar de la seguridad, a la idea de una seguridad indivisible, que conlleva a su vez una seguridad por la cooperación entre todos los Estados participantes, extensiva no sólo a los miembros de las alianzas militares sino también a los neutrales y no alineados. La filosofía que fundamenta a las MFCS es que la búsqueda de la superioridad militar no es ninguna garantía de seguridad. Antes bien, tal y como se ha demostrado históricamente, esto atenta contra la seguridad común, con el riesgo añadido de que entren en escena las armas nucleares si las convencionales son consideradas como un medio insuficiente de disuasión⁷⁷⁹. Por lo demás, al igual que en el caso de la posesión de armas nucleares, será también la conciencia de una mutua vulnerabilidad la que acabe trasladándose al terreno de los armamentos convencionales en Europa. Las capacidades de destrucción de estos armamentos eran muy superiores, varias décadas después, a lo experimentado en Europa durante la última conflagración mundial.⁷⁸⁰

seguridad colectiva se convirtiera en una especie de dogma paralizante, que desmentía con los hechos que la seguridad sea indivisible: sólo los fuertes afirman su seguridad, generalmente a costa de otros. En tales circunstancias, la paz tampoco es indivisible, pese a que en aquellos años, M. Litvinov, ministro soviético de Asuntos Exteriores, lo afirmara con frecuencia en su propósito de constituir un sistema de seguridad colectiva contra la Alemania hitleriana. Por encima de intereses políticos o ideológicos, la historia del siglo XX ha demostrado ampliamente que en el mundo no pueden establecerse compartimentos estancos y duraderos en que los Estados pretendan sentirse en paz y seguridad. Vid. KINNAS, J.N.: "Global interdependence and the indivisibility of peace", *Studia Diplomatica*, XXVII, 1, 1984, pp. 41-60.

⁷⁷⁸ Esta afirmación encuentra su fundamento en el principio I del Decálogo de Helsinki (igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía), un principio que va en contra de esa concepción del interés nacional que se traduce en la violación de la soberanía y derechos de otros Estados. En ese planteamiento la seguridad no es la misma para todos; es divisible. De ahí que podamos leer al comienzo del enunciado del principio I: "Los Estados participantes respetarán la igualdad soberana y la individualidad de cada uno de ellos, así como todos los derechos inherentes a su soberanía y comprendidos en ella, incluyendo, en particular, el derecho de todo Estado a la igualdad jurídica, a la integridad territorial y a la libertad y a la independencia política". Encontramos, entre otros aspectos, en este precepto una condena implícita de la llamada doctrina de la soberanía limitada, puesta en práctica por la URSS con la invasión de Checoslovaquia (1968). Vid. una exposición de esta doctrina en BETTATI, M.: "Souveraineté limitée ou internationalisme prolétarien?. Les liens fondamentaux de la communauté des Etats socialistes", *Revue belge de droit international*, 1972, pp. 455-481.

⁷⁷⁹ De "common security" habla, por ejemplo, el difundido informe de la Comisión Olof Palme (1982), donde se denuncian los peligros de la guerra nuclear en un mundo bipolar, y se concibe una seguridad indivisible en un marco de cooperación internacional que sólo puede beneficiar a todos los actores implicados. Vid. *Common Security: A Programme for Disarmament: The Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues*, Londres, 1982.

⁷⁸⁰ Esta percepción respecto al peligro de la carrera de armamentos convencionales se hace presente, según algunos autores, en plena guerra fría a mediados de la década de 1950, con la aparición de algunos

De este modo, las MFCS marcarán un paso decisivo para recordar a los Estados que la seguridad en el Viejo Continente es indivisible: serán medidas para crear confianza y confirmar sus intenciones pacíficas a los otros, implicarán un respeto por el Derecho Internacional y, en definitiva, supondrán un compromiso progresivo hacia una mayor apertura en cuestiones militares y políticas. No privan a los Estados de la capacidad de salvaguardar la propia seguridad, pero al mismo tiempo son un instrumento para contribuir a la seguridad de los otros. Tal y como el proceso de Helsinki demostraría, la mejora de las relaciones políticas termina por suavizar las tensiones militares. Todo esto se traduce en una seguridad basada en la cooperación, uno de cuyos principales rasgos es la transparencia. El hito fundamental de este nuevo enfoque de la seguridad será, al finalizar la guerra fría, el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE), que podría ser considerado un marco de seguridad colectivo, y en consecuencia indivisible⁷⁸¹, y en el que el potencial y las políticas militares de cada Estado participante son anunciadas y sometidas a un examen colectivo permanente y en donde los principales armamentos convencionales sufren importantes limitaciones.

En definitiva, una seguridad indivisible responde al hecho de la cada vez mayor interdependencia entre los Estados, situación acentuada tras la desaparición del sistema bipolar, un hecho recalcado también por aquel entonces en el seno de las Naciones Unidas (-782-). Se explica así que la Carta de París para una Nueva Europa (1990) haga una

antecedentes de las MFCS. Vid. BRAYTON, A.: "Confidence-Building Measures in European Security", *The World Today*, vol. 36, n. 10, October 1980, pp. 382 y ss.; y "Confidence-Building Measures and Crisis Resolution: Historical Perspectives", *Orbis*, vol. 28, n. 2, Summer 1984, pp. 281-306.

⁷⁸¹ De esa indivisibilidad de la seguridad se hacía eco el entonces Ministro de Asuntos Exteriores español, F. Fernández Ordoñez, en su intervención en la apertura de las Negociaciones sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa y sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (Viena, 7 de marzo de 1989): "Deseamos una Europa segura y estable desde el Atlántico a los Urales. Es decir, queremos que el ámbito espacial al que se dirijan nuestros esfuerzos negociadores y en cuyo beneficio redunden los acuerdos que resulten de esta doble negociación que hoy comenzamos, sea una Europa en la que los pueblos de todos los países participantes en el proceso CSCE disfruten en libertad de un mismo nivel de seguridad. Entendemos que el concepto de seguridad es, en sí mismo, indivisible y, en consecuencia, los resultados que seamos capaces de alcanzar en estas dos negociaciones redundarán en beneficio de todos y cada uno de los participantes en el proceso CSCE. Una Europa más segura, lo es para todos, y precisamente por ello resultan valiosos y necesarios el esfuerzo y la adopción de cada uno de los treinta y cinco países comprometidos en esta empresa de conseguir una Europa libre de barreras artificiales, más estable y más segura". Vid. *CSCE. Textos fundamentales*, MAE, OID, Madrid, 1992, p. 340.

⁷ Llamaremos a este respecto la atención sobre un documento de las Naciones Unidas, surgido a partir de la Resolución 38/188 H de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1983, en la que se requería la creación de una comisión de especialistas que profundizara en el concepto de seguridad. Pese a que el mundo estaba inserto en la dinámica bipolar de la guerra fría, la comisión que entonces se constituyó produjo un documento que contiene una serie de interesantes elaboraciones, perfectamente aplicables a la realidad actual. Partiendo del concepto de seguridad colectiva –noción matriz de la concepción de la ONU–, se incorpora explícitamente la idea de la indivisibilidad de la seguridad: "La seguridad colectiva supone el reconocimiento de que la seguridad es indivisible (...) La seguridad nacional y la internacional están cada vez más interrelacionadas, poniendo en tela de juicio, así, que la seguridad es fundamentalmente una función del poder nacional o de la fuerza militar o económica (...) Sólo cuando las naciones reconocen que la seguridad no es divisible, sea en sus dimensiones militares, económicas, sociales y políticas o en sus aspectos nacionales e internacionales, pueden formular medidas de cooperación necesarias en una época de interdependencia". Vid. *Estudio sobre los conceptos de seguridad A/40/553*, 1985, pp. 11, 19 y 26. Este es un ejemplo de cómo la comunidad internacional insiste cada día más en la idea de una seguridad común, aunque los perfiles de la misma, por sus

reafirmación explícita de que la seguridad es indivisible, aunque este enunciado adquirirá unas mayores trazas de verosimilitud cuando la división de Europa en bloques tocaba a su fin⁷⁸³: "Finalizada la división de Europa, nos esforzaremos por conferir una nueva calidad a nuestras relaciones de seguridad respetando plenamente la libertad de cada uno de elegir en esta materia. La seguridad es indivisible y la seguridad de cada Estado participante está inseparablemente vinculada a la de todos los demás. Por consiguiente, nos comprometemos a cooperar en el fortalecimiento de la confianza y la seguridad entre nosotros y a fomentar el control de las armas y el desarme" (Pautas para el futuro. Relaciones Amistosas entre todos los Estados participantes). Como puede apreciarse, es la indivisibilidad un presupuesto indispensable para una mayor cooperación entre los Estados de la CSCE. Tal y como afirma F. M. Mariño, el principio de indivisibilidad implica que no se pueden separar Estados o grupos de Estados para los cuales la paz y la seguridad se hagan posibles, mientras otros son condenados a la inseguridad y al conflicto. Así pues, y en opinión de este mismo autor, la unidad real debiera abrir el camino a una solidaridad continental y a la acción de las instancias y mecanismos regionales, y por tanto, a la cooperación⁽⁻⁷⁸⁴⁻⁾. Sin embargo, los escenarios de la posguerra fría demostrarán una vez más que los intereses contrapuestos de los Estados limitan las posibilidades reales de cooperación, con lo que el principio de indivisibilidad de la seguridad dista mucho de ser efectivo.

b)El principio de indivisibilidad: de la Cumbre de Helsinki a la de Budapest

Posteriormente en el párrafo 23 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki 1992, la CSCE reafirmará nuevamente la indivisibilidad de la seguridad: "Seguimos convencidos de que la seguridad es indivisible. Ningún Estado de nuestra comunidad de la CSCE reforzará su seguridad a expensas de otros Estados"⁽⁻⁷⁸⁵⁻⁾. Destaca en este párrafo la afirmación de la OSCE como comunidad, lo que presupone tanto el principio de indivisibilidad como el de cooperación en materia de seguridad para los Estados

imprecisiones e incertidumbres, no suelen sobrepasar el ámbito de los enunciados dogmáticos. Otra cosa bien diferente sería que todo esto se tradujera en la búsqueda de una mayor perfección y eficacia para el sistema de seguridad colectiva que representa el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

⁷⁸³ Así lo expresaría el presidente del gobierno español, F. González Márquez, en la Cumbre de París (19 de noviembre de 1990): "La CSCE inicia ahora una etapa cualitativamente nueva; si durante un largo período ha servido para amortiguar la confrontación de los bloques, estableciendo pautas de comportamiento, de lo que se trata ahora es superar toda idea de bloques enfrentados, mediante la búsqueda en común de objetivos que nos permitan compartir seguridad y cooperar en todos los ámbitos, sobre la base de valores asumidos por todos, tales como la libertad de la persona y el pluralismo político". Vid. *CSCE. Textos fundamentales...*, op. cit, p. 371.

⁷⁸⁴ Vid. MARIÑO, F. M.: *Conclusiones del Seminario Internacional: Los Estados y las organizaciones internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa...*, op. cit, p. 305.

⁷⁸⁵ En opinión del que fuera secretario general de la OSCE, W. Höynck, "une sécurité indivisible...suppose que les États s'engagent collectivement et à titre individuel, à ne pas renforcer leur sécurité au détriment de celle des autres États. Mais cela devrait également signifier, à mon sens, que l'on ne peut pas abandonner un État dont la sécurité serait menacé". Cit. en "La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe: La recherche d'une identité". Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission Politique, doc. AL 224, PC/ES (94) 4, Bruselas, 1994. Esta afirmación de Höynck lleva a sus últimas consecuencias el principio de indivisibilidad de la seguridad, que desplaza hacia el ámbito de la seguridad colectiva.

participantes. No obstante, la idea de comunidad en la OSCE no cabe entenderla en términos jurídicos sino únicamente en la adhesión a los valores compartidos de la democracia y la economía de mercado ⁽⁻⁷⁸⁶⁻⁾. De ahí que en el párrafo 9 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki se brinde “apoyo y solidaridad a los Estados participantes que están llevando a cabo una transformación hacia la democracia y la economía de mercado. Nos congratulamos de sus esfuerzos por integrarse en una comunidad de Estados más amplia. Al hacer esta transición irreversible se garantizará la seguridad y la prosperidad de todos nosotros”. Se parte de la idea de que un sistema político abierto, como es la democracia, puede facilitar mucho más los esfuerzos para promover la seguridad que un sistema político cerrado. Por ejemplo, la democracia no es una garantía absoluta para que no existan intenciones agresivas de cualquier tipo, pero siempre será más difícil mantenerlas gracias al debate que pueda suscitar la opinión pública en los respectivos países, pues contribuye a contrarrestar las tendencias autoritarias de sus gobiernos, con independencia de la legitimidad que éstos hayan tenido en las urnas. En el mismo sentido, cabe interpretar la necesidad de un control democrático de las fuerzas armadas. En consecuencia, se puede afirmar que en Europa no hay otra línea “divisoria” que la de las capacidades: entre aquellos países que son capaces de cumplir con sus compromisos relativos a la democracia y la libertad económica, y aquellos que deben hacer frente a reformas políticas, sociales y económicas para unirse a los primeros.

Los aspectos internos de la seguridad ponen una vez más de manifiesto que no es una cuestión exclusivamente interestatal: la seguridad depende también de cómo los Estados tratan a sus propios ciudadanos. Lo hemos visto en la dimensión humana al abordar el principio de una seguridad global. En consecuencia, la dimensión humana de la seguridad también goza del rasgo de la indivisibilidad: no es concebible que en el área de la OSCE puedan existir zonas con un menor grado de “dimensión humana”, pues como reitera el párrafo 8 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki: “Destacamos que los compromisos contraídos en la esfera de la dimensión humana de la CSCE son asuntos de preocupación directa y legítima de todos los Estados participantes, y no exclusivamente asuntos internos del Estado de que se trate”. Sin embargo, la Cumbre de Helsinki se desarrolla en una situación que parece desmentir con los hechos, en la antigua Yugoslavia, que la seguridad europea sea indivisible, pues la paz no ha llegado por sí sola, tras la desaparición de los bloques, tal y como parecía deducirse del optimismo expresado por la Carta de París.⁷⁸⁷

⁷⁸⁶ Precisamente la Declaración de la Cumbre de Helsinki (párrafo 2) se refiere al logro de “una comunidad de Estados libres y democráticos desde Vancouver hasta Vladivostok”, siendo esenciales las directrices de la Carta de París para alcanzar dicho objetivo. En opinión de J.L. Burban, que hace una comparación entre los términos ‘consejo’ y ‘comunidad’ tomando como referencia el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas, la expresión ‘comunidad’ denotaría una voluntad de integración supranacional mientras que ‘consejo’ implicaría únicamente la idea de cooperación intergubernamental. Vid. BURBAN, J.-L.: *Le Conseil de L'Europe*, París, 1985, p. 7. Sin embargo, el sentido de comunidad en la OSCE debe entenderse únicamente como un modo de afirmar los valores compartidos de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La integración europea, cuyos presupuestos indispensables son esos mismos valores, es parte de la historia y las tareas de la Unión Europea.

⁷⁸⁷ La intervención del Presidente del Gobierno español, F. González Márquez, en la Cumbre de Helsinki, el 9 de julio de 1992, expresa en parte la frustración de esas esperanzas: “En aquel momento teníamos esperanzas de que se abriese, por fin, un largo período de paz, cimentada en sólidos fundamentos. La desaparición de la amenaza nuclear, la disminución de los gastos armamentistas y la aparición de un amplio espacio geopolítico de cooperación eran elementos que debían favorecer la liberación de recursos económicos suficientes para garantizar el desarrollo y el bienestar”. Vid. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*. MAE, OID Madrid, 1992, pp. 132-134.

Una nueva alusión a la indivisibilidad de la seguridad la encontramos en el documento que contiene las Decisiones del Consejo de la CSCE, celebrado en Roma el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 1993. Dicha Reunión del Consejo tiene lugar en medio de las noticias de atrocidades que llegan del conflicto de Bosnia-Herzegovina, y que ponen en duda que la seguridad en el espacio de la CSCE sea realmente indivisible, y arrojan sombras sobre la capacidad o voluntad de los Estados participantes de afrontar la tragedia de los Balcanes, pues los principios declaratorios, en este caso de la CSCE, tienden a volverse pura retórica si no se leen ni se aplican. Acaso esto explique que en la Declaración contenida en el documento de Roma, se afirme que los Estados pueden ayudar a hacer indivisible la seguridad en tanto hagan uso del conjunto de normas y principios acordados de la CSCE ⁽⁷⁸⁸⁾. De hecho, una convicción ampliamente extendida es que los ciudadanos de un país se consideran más seguros si los países vecinos son democráticos. La armonización de sistemas políticos permitiría abrigar la esperanza de que se instaurarán mecanismos para la resolución pacífica de los conflictos y se abandonará el aventurerismo militar ⁷⁸⁹.

Las Decisiones del Consejo de Roma abordan principalmente cuestiones regionales, institucionales, y de cooperación con otras organizaciones, instituciones y Estados. Forman un llamado "programa de acción" por cuya aplicación, tal y como se dice en el preámbulo del documento, "los Estados participantes en la CSCE demostrarán que, pese a tener una historia y condiciones diferentes, su seguridad es realmente indivisible". Sin embargo esa demostración a la que se refiere el texto, tal y como recordaba entonces A. Rotfeld, se ve obstaculizada por el desfase entre los amplios objetivos que se propone y los medios limitados puestos a disposición de la CSCE. Como recuerda este autor polaco, que desempeñara responsabilidades al frente de la sede de Varsovia de la OIDDH, los cambios estructurales pueden resultar a la postre un fin en sí mismo, sin que se produzca la

⁷⁸⁸ Esto supone constatar una estrecha relación entre los compromisos de la dimensión humana y el principio de indivisibilidad de la seguridad. A este respecto, el entonces Alto Comisionado par las Minorías Nacionales, M. van der Stoep, opinaba: "Los compromisos y responsabilidades adquiridos en el ámbito de la dimensión humana de la CSCE afectan en su totalidad y por igual a todos y a cada uno de los Estados participantes de la Conferencia. La dimensión humana es indivisible; no puede haber zonas de mayor o menor 'humanidad'. Los compromisos sobre la dimensión humana no son asuntos internos de un determinado Estado, sino que afectan directa y legítimamente a todos los Estados participantes. El argumento negativo de no interferir en los asuntos internos de un país cuando afectan a la dimensión humana no es válido y nunca lo ha sido". Vid. VAN DER STOEP, M., "Prevenir conflictos y construir la paz. Un reto para la CSCE", *Revista de la OTAN*, n. 4, 1994 p. 7.

⁷⁸⁹ En la intervención del Ministro de Asuntos Exteriores español, J. Solana Madariaga, en el Consejo de Roma, hay una referencia a lo que este representante español considera la esencia de la CSCE: "está la idea de que la paz de Europa es indivisible y de que el sustento de la paz no puede ser sino lo que hemos venido en llamar *seguridad democrática*". Si bien en la declaración inicial de la Reunión del Consejo de la CSCE no aparece la expresión 'seguridad democrática', término de amplia difusión, tras la Declaración de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa de 9 de octubre de 1993, su sentido es evidente a tenor del siguiente párrafo del preámbulo: "Con el fin de fomentar los cambios democráticos, los Ministros reiteraron su determinación de basar su acción común en la solidaridad, la concepción completa de la seguridad y la libertad de opción de las relaciones de seguridad. Utilizando el conjunto de normas y principios acordados de la CSCE, los Estados participantes pueden demostrar su unidad de propósitos y acción y ayudar así a hacer indivisible su seguridad".

deseada convergencia con las actividades operacionales ⁽⁻⁷⁹⁰⁻⁾. Son esas actividades las que pueden demostrar en la práctica que la seguridad es realmente indivisible. Mas en esto, como en otras cuestiones de la vida internacional, son los propios Estados los que tienen que optar por la indivisibilidad de la seguridad. Ésta no se produce de modo irreversible, pese a las declaraciones de los documentos. No será indivisible si hay Estados participantes que adoptan posiciones estrictas de seguridad nacional asentadas en una gestión cerradamente unilateral, invocando el sacrosanto principio de la soberanía.

La Cumbre de Budapest (1994) concluyó en un clima de confusión y decepción generalizadas, no sólo por el estancamiento en la solución del conflicto de Bosnia-Herzegovina, que desmentía una vez más el principio de una seguridad indivisible⁷⁹¹, sino también por el fracaso de las intenciones rusas de convertir a la OSCE en el instrumento de seguridad fundamental paneuropeo. Pese a todo, la Declaración de la Cumbre de Budapest, en su párrafo 7, señala que los Estados participantes se guiarán "por el amplio concepto de la seguridad de la CSCE y su indivisibilidad" a la hora de "edificar una auténtica asociación de seguridad entre todos los Estados participantes, sean o no miembros de otras organizaciones de seguridad". Así pues, el principio de la indivisibilidad de la seguridad no excluye que los Estados participantes en la OSCE pertenezcan a diferentes organizaciones de seguridad o que sean neutrales ⁽⁻⁷⁹²⁻⁾. Es otra demostración de que la OSCE es, ante todo, un marco de seguridad para la cooperación⁷⁹³, y no una alianza que ofrezca garantías

⁷⁹⁰ Vid. ROTFELD, A.D.: "Europe: towards a new regional security regime", *SIPRI Yearbook 1994*, Oxford University Press, p. 232.

⁷⁹¹ Resulta muy expresiva la intervención del presidente bosnio, A. Izetbegovic, en la Cumbre de Budapest: "Hay algo más que un poco de ironía en el hecho de que ante este elevado foro de la Organización, creada hace más de veinte años, con miras a fomentar la seguridad y la cooperación como aparece en su título, tenga que hablarles de algo totalmente opuesto a ello. A saber una inseguridad total y una ausencia terrible de cooperación". Vid. *CSCE/BS/VR.2*, p. 33.

⁷⁹² El Principio I del Acta Final de Helsinki reconoce el derecho de los Estados participantes de ser o no ser partes en tratados de alianza, así como el derecho a la neutralidad. Estos derechos se reiteran en el párrafo 11 del Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, adoptado en la Cumbre de Budapest. La compatibilidad entre la participación en la OSCE y la pertenencia a organizaciones de seguridad sitas en su área está asimismo latente en el párrafo 3 'in fine' del Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad, que afirma que los Estados participantes promoverán sus propios intereses en materia de seguridad de conformidad con el esfuerzo común para fortalecer la seguridad y la estabilidad en la región de la CSCE y más allá de la misma. Dicha compatibilidad se justifica, por un lado, en la adhesión de los Estados miembros de estas organizaciones a los principios y compromisos de la OSCE, y en la cooperación ("esfuerzo común") entre la OSCE y las diversas organizaciones en la búsqueda de la seguridad y la estabilidad no solamente en el área euroatlántica sino también a nivel mundial ("más allá de la misma"). De ahí que el principio de la seguridad indivisible de la OSCE deba ponerse en relación con la labor de las Naciones Unidas en pro de la paz y la seguridad internacionales. A este respecto, el párrafo 25 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki, que da por entendido que la CSCE es un acuerdo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, califica a la OSCE de "eslabón importante entre la seguridad europea y la mundial".

⁷⁹³ Se subraya al inicio del mencionado párrafo 7: "La CSCE será un foro en el que se discutan las preocupaciones de los Estados participantes, en el que se escuche y se busque remedio a sus intereses en materia de seguridad". Por tanto, de Budapest no salió ningún acuerdo que asignara a la OSCE un papel de coordinación general y supervisión de las organizaciones europeas y transatlánticas, idea defendida por la Federación de Rusia. Sobre el punto de vista oficial ruso, vid. USHAKOV, Y.V.: "Perspectives for the CSCE. A View from Russia", *Studia Diplomatica*, vol. XVII, n. 4, 1994, pp. 113-119.

de seguridad para sus Estados participantes, pues carece de estructuras militares propias. A este respecto, y según el párrafo 8 de la citada Declaración, el papel de la OSCE es de “primordial instrumento de alerta temprana, prevención de conflictos y gestión de crisis en la región”. Por lo demás, convendrá recordar que el desarrollo institucional de la OSCE está estrechamente vinculado a su relación con otras organizaciones e instituciones europeas y transatlánticas; y ésta es sin duda una relación complementaria, dadas las diversas realidades de poder. Así pues, la OSCE nunca podía configurarse como la “otra opción” para construir la seguridad en Europa, como una especie de antagonista de la OTAN. No es, por tanto, una respuesta a todos los problemas relacionados con la seguridad, mas es un instrumento útil como foro de diálogo político basado en la igualdad de los Estados participantes. La pertenencia o no a organizaciones de seguridad no debe entenderse como un elemento de división de los Estados de la OSCE, pues lo que une esencialmente a estos Estados debe ser “su adhesión a los valores democráticos de la OSCE en la meta común de establecer una comunidad de naciones sin divisiones, tanto antiguas como nuevas, en la que no haya esferas de influencia y se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales” (párrafo 7, *in fine*).

Añadamos finalmente que la indivisibilidad de la seguridad está también implícita en la calificación que el citado párrafo 7 hace de la OSCE como “instrumento para la integración de (los Estados) en la solución de los problemas de seguridad”. La OSCE es un foro de consultas políticas en materia de seguridad, en el que la integración de los Estados participantes sólo tiene sentido si en el área de la OSCE impera el principio de la indivisibilidad de la seguridad, aunque esto no implica evidentemente compromiso alguno de asistencia mutua al no ser la OSCE un sistema de defensa colectiva⁷⁹⁴, por lo que la indivisibilidad ha de entenderse a la luz del principio de cooperación, tercero de los que configuran la concepción de la seguridad de la OSCE, y en el que los aspectos de seguridad son entendidos como una responsabilidad compartida en una comunidad de Estados que responde a idénticos valores⁽⁷⁹⁵⁻⁾.

c) El principio de indivisibilidad: De la Cumbre de Lisboa a la de Estambul

El escenario histórico de la Cumbre de Lisboa (1996) viene marcado, por un lado, por el nuevo papel de la OSCE en la rehabilitación posterior a los conflictos, concretamente en Bosnia Herzegovina, y por las tensiones políticas derivadas del rechazo de la Federación Rusa a la ampliación de la Alianza Atlántica. Con todo, los Estados participantes adoptarán la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de

⁷⁹⁴ Sólo hay una escueta referencia a la asistencia en el párrafo 5 del Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad: “Cuando un Estado participante pida asistencia para realizar su autodefensa individual o colectiva, los países participantes celebrarán consultas con prontitud, de conformidad con sus responsabilidades ante la CSCE”.

⁷⁹⁵ La relación entre los principios de indivisibilidad y cooperación sería expresada por W. Höynck en los siguientes términos: “The CSCE cannot provide collective defence and does not therefore offer its members the active security guarantees of an alliance. But by promoting co-operation in security matters the CSCE helps to strengthen the perception of indivisible security. This is a very specific concept. It implies the commitment by States, individually and collectively, not to enhance their security at the expense of the security of other States. But it should, in my view, also mean that no State will be left alone if its security is threatened”. Vid. HÖYCK, W.: “The CSCE in the new Europe”, Speech at the Royal Institute of International Affairs, Londres, 18 de mayo de 1994, en *From CSCE to OSCE*, Viena, 1995, p. 139.

Seguridad para Europa en el siglo XXI. Esto suponía que los Estados participantes reconocían que la seguridad europea requiere de coordinación y cooperación entre los Estados de la OSCE y entre las organizaciones europeas y transatlánticas, lo que se hace necesario si se aspira a constituir un espacio común de seguridad o, tal y como señala el párrafo 1 de la Declaración de la Cumbre, “una región pacífica de la OSCE en la que todas nuestras naciones y todos nuestros individuos puedan sentirse seguros”. Esto presupone nuevamente que la seguridad es indivisible, según se señala en el otro destacado documento de la Cumbre, la Declaración sobre un Modelo Común y Global de Seguridad: “Estamos decididos a aprender de las tragedias del pasado y a hacer realidad nuestra visión de un futuro de cooperación, creando un espacio común de seguridad, sin líneas divisorias, en el que todos los Estados sean iguales” (párrafo 1); pero este espacio común no es exclusivamente un espacio OSCE, sino que están implicados en él otras organizaciones de seguridad, pues en el párrafo 7 se reafirma “el derecho inherente de todos y cada uno de los Estados participantes a su libertad de elegir o cambiar sus acuerdos de seguridad, incluyendo tratados de alianza, a medida que éstos evolucionan”. Hay seguridad indivisible en un espacio compartido por diversas organizaciones que cooperan entre sí, con un destacado papel para la OSCE, a tenor de lo expuesto en el párrafo 4: “La OSCE desempeña un papel esencial para lograr nuestro objetivo: un espacio común de seguridad. Sus elementos fundamentales –el carácter global e indivisible de la seguridad y la adhesión a valores, compromisos y normas de comportamiento compartidos- inspiran nuestra visión de facultar a los gobiernos y a los individuos para que puedan construir un futuro mejor y más seguro”⁷⁹⁶.

Los Jefes de Estado y de Gobierno subrayaron en la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global para Europa en el siglo XXI (párrafo 10) que la OSCE era un foro especialmente adecuado para realizar la cooperación y la complementariedad entre las organizaciones e instituciones relacionadas con la seguridad en Europa, lo que se tradujo en la propuesta de una plataforma de seguridad cooperativa (párrafo 11), si bien esto no iba a suponer una jerarquización institucional que diera a la OSCE algún tipo de primacía.⁷⁹⁷

⁷⁹⁶ Sobre este particular, el entonces presidente del Gobierno español, J. M. Aznar López, hacía estas valoraciones en su intervención en la Cumbre de Lisboa (1996): “Es éste un momento crucial en el camino hacia el diseño de un nuevo sistema de seguridad. La Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Unión Europea, el Consejo de Europa, y la Unión Europea Occidental, se encuentran en un proceso de adaptación y ampliación que queremos que sea transparente y no excluyente. Nuestra Europa del final de siglo tiene la oportunidad de avanzar hacia la creación de un ambicioso proyecto: la constitución de un espacio común de seguridad, sin líneas de confrontación y basado en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de unos valores compartidos”. El texto fue facilitado entonces al autor por el Departamento de Internacional y Defensa del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

⁷⁹⁷ Sobre esta cuestión, J.M. Aznar subrayaba en su citada intervención: “Nuestro objetivo compartido es la paz y la estabilidad en la región (...)La unión Europea propuso en su momento, en el marco de los trabajos sobre el modelo de seguridad para el siglo XXI, la idea de una plataforma de seguridad cooperativa. El eje central de la misma es el de las instituciones que se refuerzan mutuamente sobre la base de unos principios que dichas instituciones y organizaciones se comprometen a cumplir. La plataforma afirma al mismo tiempo, el principio de no jerarquía, de cooperación y de transparencia entre las organizaciones regionales o subregionales. La plataforma y el papel de la OSCE en este entramado institucional constituyen elementos prometedores para la creación de un espacio común de seguridad que mi país comparte”. Los principios aludidos por el entonces Presidente del Gobierno son los de la OSCE, en concordancia con lo señalado en el párrafo 10 de la Declaración sobre el Modelo Común y Global de Seguridad: “La OSCE fortalecerá la cooperación con otras organizaciones competentes en materia de seguridad cuyas actividades sean transparentes y previsibles, cuyos miembros se adhieran individual y colectivamente a los principios y compromisos de la OSCE, y cuya participación se base en compromisos francos y voluntarios”.

De ahí que la consideración de un espacio común de seguridad, que requiere de la indivisibilidad de la seguridad, se fundamente de modo exclusivo en la complementariedad entre instituciones y organizaciones, lo que, por entonces, se había puesto de manifiesto en la cooperación entre la OSCE y la OTAN en Bosnia-Herzegovina, tras los Acuerdos de Dayton (1995)⁷⁹⁸. Pese a todo, la Federación Rusa seguía viendo en la ampliación de la Alianza Atlántica el intento de establecer nuevas líneas divisorias en Europa, entre otras cosas porque la percepción de Moscú seguía siendo la de la geopolítica tradicional que inspiraba a los rusos la impresión de encontrarse ante una “fortaleza asediada”⁷⁹⁹. La postura rusa insistirá en la necesidad de crear un sistema europeo de seguridad global y de cooperación, pues de lo contrario se volvería a una Europa de bloques y coaliciones⁸⁰⁰.

El Consejo Ministerial de Copenhague (1997) aprobó una Decisión relativa a Directrices sobre un Documento-Carta de la OSCE sobre la Seguridad Europea (Mc(6), Dec/5), una iniciativa contemplada en la Cumbre de Lisboa. En el párrafo 1 de esta Decisión se define de forma implícita lo que ha de entenderse por indivisibilidad de la seguridad en el espacio geográfico de la OSCE: “Sólo se puede reforzar la seguridad en toda la zona de la OSCE mediante una sincera colaboración basada en la igualdad y solidaridad soberana de los Estados, con pleno respeto de los principios de la OSCE y de los intereses de todos los Estados de la OSCE, independientemente de que pertenezcan o no a estructuras o arreglos de seguridad”. Se infiere, por tanto, que la seguridad de los Estados de la OSCE es indivisible, con independencia de que pertenezcan o no a estructuras amplias de seguridad, acuerdos subregionales o tengan un estatus de neutralidad. La razón esencial es que comparten los mismos principios y compromisos en el marco de la OSCE. En consecuencia, la invitación del Consejo Atlántico (Cumbre de Madrid, 8–9 de julio de 1997) para que Hungría, Polonia y la República Checa pasaran a formar parte de la Alianza, no era contemplada por los aliados como el trazado de una nueva línea divisoria en el Viejo Continente, no lejos de las fronteras rusas. La seguridad de los miembros actuales y futuros de la OTAN se planteaba como indisolublemente unida a la de Europa en su totalidad⁸⁰¹. No obstante, para contrarrestar las suspicacias rusas, la

⁷⁹⁸ Vid. un artículo del entonces secretario general de la OSCE, ARAGONA, G.: “Papel de la OSCE en la nueva estructura de seguridad europea”, *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo-abril 1997, pp. 7-10.

⁷⁹⁹ Un interesante artículo en el que se analiza la posición de diferentes fuerzas políticas y sociales rusas sobre la ampliación de la OTAN, es el de PARKHALINA, T.: “Cómo percibe Rusia la ampliación de la OTAN”, *Revista de la OTAN*, n. 3, junio-julio 1997, pp. 11-15. Citemos también un artículo del ex presidente soviético M. GORBACHOV: “Let’s Be Serious: There’s No Good Reason to Enlarge NATO”, *International Herald Tribune*, 19-1-1997. Gorbachov señalaba que la ampliación violaría la seguridad vital y los intereses geopolíticos de Rusia.

⁸⁰⁰ Esto es lo que afirmaba el primer ministro ruso Y.M. Primakov en su discurso ante el Consejo Permanente de la OSCE. Vid. *REF.PC/587/96*, 20 September 1996.

⁸⁰¹ La Declaración de Madrid sobre Seguridad y Cooperación Euroatlántica (8-9 de julio de 1997), en su párrafo 4, hace una afirmación en términos semejantes. Hay en la Declaración, sin embargo, algunas referencias a la OSCE y a su concepción de una seguridad indivisible: “Nuestro objetivo es crear en Europa, mediante la cooperación más amplia entre los Estados de la OSCE, un espacio común de seguridad y estabilidad sin líneas divisorias ni esferas de influencia que limiten la soberanía de cada uno de los Estados” (párrafo 21).

OTAN y Rusia suscribieron un Acta Fundacional sobre las Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas (París, 27 de mayo de 1997), y entre sus Principios (Capítulo I) destacaremos: “La OTAN y Rusia tratarán de establecer una cooperación lo más amplia posible entre los Estados que participan en la OSCE, con el fin de crear en Europa un espacio común de seguridad y estabilidad, sin líneas divisorias ni esferas de influencia que limiten la soberanía de ningún Estado”, si bien también queda claro en el documento la especificidad de funciones de la Alianza y la OSCE⁸⁰². Así pues, la intención de reforzar la OSCE se hacía compatible con la ampliación de la OTAN.

En el párrafo 2 de la Decisión de Copenhague hay una referencia más explícita a la seguridad indivisible de los Estados de la OSCE, al considerar que el Modelo de Seguridad, en el que en ese momento trabajaban los Estados participantes por mandato de la Cumbre de Budapest, tiene por finalidad “el establecimiento de un espacio común e indivisible en materia de seguridad”. No obstante, en el mismo párrafo *in fine* se señala que la OSCE es la “única organización de seguridad paneuropea”, lo que implica también el propósito de que en esa área paneuropea o de la OSCE, no existan divisiones. Sin embargo, en este párrafo se indica que en dicho ámbito radican otras organizaciones e instituciones con las que la OSCE estaría llamada a cooperar, siempre y cuando “apoyen activamente el concepto de la OSCE de la seguridad común, global e indivisible; y un espacio de seguridad común sin líneas divisorias” (Concepto Común I, Anexo de la MC(6), Dec/5). La cooperación debe excluir las divisiones, pues tal y como afirmara entonces el Presidente en ejercicio de la OSCE, el danés N. Helveg Petersen, el objetivo de la OSCE no era establecer una jerarquía entre organizaciones, sino un marco de cooperación basado en principios en los que todos están de acuerdo⁸⁰³.

Las anteriores afirmaciones en torno al principio de la seguridad indivisible serían reiteradas en la Cumbre de Estambul (1999) con la adopción de la Carta sobre la Seguridad

⁸⁰² De ahí que en el Acta Fundacional (Principios I) se afirme que “La OTAN y Rusia contribuirán a fortalecer la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, e incluso a desarrollar aún más su papel como instrumento fundamental en el ámbito de la diplomacia preventiva, prevención de conflictos, gestión de crisis, rehabilitación posterior a un conflicto y cooperación en materia de seguridad regional, así como a desarrollar sus capacidades operativas para desempeñar estas tareas”. Esta un tanto prolija enumeración intenta tranquilizar a Rusia pero al mismo tiempo es un reconocimiento del diferente papel desempeñado por la OTAN y la OSCE. A este respecto, el entonces presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE, J. Rupérez, subrayaba la no existencia de incompatibilidad entre ambas instituciones y, en definitiva, la ausencia de líneas divisorias en Europa: “La OSCE, surgida de las brumas siempre imprecisas de la seguridad colectiva y de sus no menos e imprecisos alcances y obligaciones, ha sabido convertirse en depositaria y enseñante de los principios que deberían regir las relaciones internacionales en el área euroatlántica: la democracia parlamentaria, la economía de mercado, el respeto a los derechos humanos, la solución pacífica de los conflictos”. Refiriéndose a Bosnia Herzegovina, añadía: “La OSCE trabaja en y con la sociedad civil para recuperar y asentar las bases de la convivencia democrática, mientras que la OTAN, y otros que no son miembros de ella, aportan los contingentes militares para garantizar la evolución pacífica de los acontecimientos”. Vid. RUPÉREZ, J.: “OSCE y OTAN: Papeles complementarios”, *El Mundo*, 8-7-1997.

⁸⁰³ Vid. HELVEG PETERSEN, N.: “Un modelo de seguridad europea en el siglo XXI”, *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre 1997, pp. 4-7. Lo decía con otras palabras, el párrafo 21 de la citada Declaración de Madrid sobre Seguridad y Cooperación Euroatlántica: “Los principios y compromisos adoptados por la OSCE constituyen la base del desarrollo de una arquitectura europea de seguridad global y en cooperación”.

Europea, en cuyo párrafo 1 podemos leer: “La Carta contribuirá a la formación de un espacio de seguridad común e indivisible, y favorecerá la creación de un área de la OSCE sin líneas divisorias ni zonas con distintos niveles de seguridad”.

Esta aspiración expresada en la Carta nos lleva a reflexionar sobre el habitual contraste entre principios e intereses. Se da por sentado que todos los Estados de la OSCE comparten los mismos principios y han suscrito los mismos compromisos, pero lógicamente sus intereses no son idénticos, sobre todo en el caso de Estados con arraigada tradición de doctrinas geopolíticas y de pasado histórico de gran potencia. Esto les lleva a primar sus intereses nacionales y a negarse a debatir lo que pueda afectar a los mismos en foros internacionales, pues interpretan que se trata de una injerencia en sus asuntos internos. Sin embargo, el párrafo 7 de la Carta afirma que “Todos los compromisos de la OSCE, sin excepción, se aplican por igual a cada Estado participante”. Por tanto, los compromisos de un foro internacional de seguridad y cooperación como es la OSCE no son seleccionables, no admiten división alguna, al igual que la seguridad. De hecho, el párrafo 9 de la Carta reitera que “la seguridad de cada Estado participante está indisolublemente vinculada a la de todos los demás”. Este principio de la seguridad indivisible nos llevaría a inferir que iría en perjuicio de un Estado participante –y del resto de los Estados- el no estar dispuesto a cooperar. Una actitud semejante iría contra “el enfoque integrador y cooperativo de la OSCE respecto de la seguridad común e indivisible”(párrafo 10 de la Carta). Sería así desde una perspectiva meramente teórica, pero la realidad es que en la Cumbre de Estambul prevaleció una actitud conciliadora hacia la Federación de Rusia⁸⁰⁴, el país que, con ocasión de la segunda guerra de Chechenia, empezaba a denunciar que la OSCE primaba la dimensión humana de la seguridad sobre las otras dimensiones y centraba sus tareas en Europa Oriental. La actitud de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que recibió numerosas críticas, puede explicarse, entre otras cosas, porque sin el diálogo y la cooperación con Rusia, la OSCE perdería gran parte de su razón de ser, y esto sí que establecería líneas divisorias en Europa, pues probablemente la OSCE terminaría por reducir lo esencial de su ámbito de actuación a la Europa del sureste, mas esto sólo hubiera sido parcialmente cierto a la altura de 1999, pues en la actualidad es indiscutible el papel protagonista asumido por la UE en dicha área geográfica.

d) El principio de indivisibilidad: los Consejos Ministeriales de Bucarest, Oporto Maastricht y Liubliana

En el párrafo 12 de la Declaración Ministerial de Bucarest (3 y 4 de diciembre de 2001) se afirma lo siguiente: “Seguimos comprometidos a establecer de Vancouver a Vladivostok una comunidad de la OSCE que sea plena, libre y pacífica, y que sepa responder mediante esfuerzos concertados a los retos para la paz y la estabilidad”. El término “comunidad”, que cabe relacionar con una seguridad común y por tanto indivisible, nos recuerda las esperanzas despertadas en la CSCE, en los primeros años de la década de 1990 antes de que los conflictos de la antigua Yugoslavia mostraran sus evidentes limitaciones, pero la práctica pone en duda que la OSCE esté evolucionando realmente hacia lo que pudiera considerarse una comunidad. No es suficiente con unos

⁸⁰⁴ El párrafo 23 de la Declaración de la Cumbre de Estambul se inicia en estos términos: “En relación con la reciente serie de acontecimientos en el Norte del Cáucaso, reiteramos con firmeza nuestro pleno reconocimiento de la integridad territorial de la Federación de Rusia y nuestra condena del terrorismo en todas sus manifestaciones. Insistimos en la necesidad de que se respeten las normas de la OSCE”.

valores de la dimensión humana supuestamente compartidos e incorporados a las respectivas legislaciones, ni tampoco con modalidades de cooperación en la dimensión político-militar como puedan serlo las MFCS. En cualquier caso, toda comunidad exige un cierto grado de integración entre sus miembros, y esto supone, sobre todo, tener unos intereses compartidos, porque las comunidades son tanto de intereses como de valores. Tampoco hay que pensar ingenuamente que la comunidad suponga *per se* la ausencia de conflictos: la interdependencia y los antagonismos no son excluyentes. Pero la realidad es que la confluencia de intereses se percibe más nitidamente en organizaciones que se amplían hacia el este de Europa, como son los casos de la OTAN y la UE. En contraste con ellas, la OSCE sigue siendo, ante todo, “foro de diálogo político sobre cuestiones de seguridad y cooperación en Europa” (párrafo 5 de la Declaración Ministerial de Bucarest); tiene todavía bastante del proceso de diálogo que la originó y algo menos de organización aunque desde un punto de vista formal aparezca como tal. En estas circunstancias, la indivisibilidad de la seguridad en el seno de la OSCE se enfrenta a la realidad de los intereses contrapuestos. No obstante, la Declaración Ministerial de Oporto (2002), en su párrafo 2, se ve obligada a reafirmar el compromiso de los Estados participantes de “promover la seguridad y cooperación en todo el ámbito de la OSCE sin línea divisoria alguna, mediante el fomento de la confianza mutua y el empeño conjunto por resolver toda cuestión en materia de seguridad en un espíritu de transparencia y de mutua solidaridad”.

Por su parte, la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI, aprobada en la Undécima Reunión del Consejo Ministerial (Maastricht, 2003), se refiere nuevamente a la indivisibilidad de la seguridad en su párrafo 1. En primer lugar, hay una referencia al ámbito geográfico de la OSCE “que se extiende desde América del Norte a Europa y partes de Asia”. ¿Por qué ha desaparecido la habitual alusión de “Vancouver a Vladivostok”, y se ha sustituido por una expresión más genérica, sobre todo en lo referente a Asia? Acaso porque se busque potenciar el diálogo con los socios de cooperación asiáticos y ampliar el número de éstos. En este caso, como en el de los socios mediterráneos, no estamos ante unos países que se propongan ingresar en las organizaciones europeas y transatlánticas en expansión y que conceden a la OSCE un papel más secundario sino que pueden valorar sus ventajas como marco de diálogo y cooperación. De ahí el progresivo incremento de los socios de cooperación asiáticos, un capítulo todavía no cerrado y del que forman parte Afganistán, Corea del Sur, Japón, Mongolia y Tailandia. A este respecto, el párrafo 23 de la citada Estrategia viene a ser un eco de lo que décadas atrás recogía el preámbulo del Acta Final de Helsinki, en el que los Estados participantes reconocían la estrecha relación entre la paz y la seguridad en Europa y en el mundo, lo que necesariamente implica la indivisibilidad de la seguridad, un planteamiento que impregna el párrafo 23 de la Estrategia de la OSCE: “A medida que se agrava la magnitud de las amenazas surgidas o que se están gestando en regiones adyacentes, la OSCE deberá intensificar su colaboración, particularmente con sus socios para la cooperación de Asia y del Mediterráneo, en orden a la identificación de todo punto de común inquietud y de toda posibilidad para actuar coordinadamente al respecto. Alentaremos a nuestros Socios a que apliquen voluntariamente los principios y compromisos de la OSCE y cooperaremos con ellos, según proceda, a dicho respecto”⁸⁰⁵.

⁸⁰⁵ Se entiende así, por ejemplo, la presencia de la OSCE en las elecciones presidenciales de Afganistán (9 de octubre de 2004). Sobre este particular, hay un artículo del que fuera jefe de la Misión de la OSCE en Bosnia-Herzegovina, vid. BARRY, R. L.: “Afghanistan votes. The OSCE breaks new ground in a partner country”, *Magazine OSCE*, December 2004, vol. 1, n. 5, pp. 6-12. Por lo demás, el párrafo 23 de la Estrategia de la OSCE, subrayaba la intención de invitar a todos los Socios para la cooperación a participar con mayor regularidad, en su calidad de observadores, en las reuniones del

En un mundo en el que los asuntos de seguridad se hacen cada vez más complejos y aumentan los lazos de interdependencia, se requieren respuestas multilaterales, dado que las nuevas amenazas a la seguridad- terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, delincuencia organizada, incidencia de factores económicos, deterioro medioambiental- son indivisibles por naturaleza. Este es el fundamento de “la seguridad común, integral, cooperativa e indivisible” (párrafo 1 de la Estrategia de la OSCE), un concepto no sólo aplicable en el área de la OSCE, un espacio en el que no existen barreras para las amenazas a la seguridad. Sólo desde esta perspectiva de riesgos cercanos puede entenderse lo señalado por el párrafo 23 *in fine* de la Estrategia: “La OSCE examinará también la manera de compartir sus normas, principios, compromisos y valores con otras regiones, en particular con las más próximas. Se intensificarán más los contactos con las organizaciones de dichas regiones”. Sobre este particular, será primordial el establecimiento de un diálogo efectivo sobre cuestiones de seguridad entre la OSCE y los foros e instituciones de Asia (ASEAN, APEC), sin embargo el terreno no está aún maduro en la propia región, en la que siguen pesando una política de grandes potencias, la ascensión de los nacionalismos y el legado de la historia reciente. Además hay otra cuestión, no siempre lo suficientemente valorada, y es la de que algunos países puedan considerar que los principios y compromisos de la OSCE, en particular los de la dimensión humana, no están basados en valores comunes sino exclusivamente en valores occidentales. Tales planteamientos dañarían seriamente las perspectivas de una seguridad global basada en la cooperación. En definitiva, y por mucho que se hable de una seguridad indivisible, no resulta sencillo injertar la filosofía de la OSCE en una región en la que los conceptos tradicionales de la soberanía estatal están fuertemente arraigados. Con todo, el párrafo 51 de la Estrategia formula esta declaración de intenciones, difícil de imaginar hoy por hoy en focos de tensión y conflicto como Oriente Medio o la península de Corea: “Una forma de abordar las amenazas provenientes de fuera del área de la OSCE consiste en explorar la posibilidad de extender los principios, las normas y las medidas, enunciadas en algunos de los documentos político-militares de la OSCE a las regiones adyacentes”⁸⁰⁶.

Añadiremos que el párrafo 1 *in fine* de la Estrategia señala que “La Organización sigue asumiendo su compromiso a favor de un área de la OSCE libre y democrática, así como mejor integrada y sin líneas divisorias”, pero la Declaración del Presidente en ejercicio de la OSCE, en la Décimosegunda Reunión del Consejo Ministerial (Sofía, 6 y 7 de diciembre de 2004) se ajusta más a la realidad, al referirse, en los mismos términos que la Carta de la Seguridad Europea (párrafo 1), a un área “libre de líneas divisorias y de zonas con distintos niveles de seguridad” (párrafo 2), pues los llamados *frozen conflicts*

Consejo Permanente y del Foro de Cooperación en materia de Seguridad. La posición oficial española se ajusta a estas iniciativas, tal y como subrayaría el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, M. A. Moratinos, en su intervención en el XII Congreso Ministerial de Sofía (6-7 de diciembre de 2004): “Debemos persistir en nuestro empeño a la hora de buscar un entorno de paz y estabilidad en el área de la OSCE, e incluso más allá, mejorando la cooperación con nuestros socios de Asia enriquecida con la presencia de Mongolia, y nuestros socios mediterráneos de cooperación (...) Contamos con un marco de cooperación cuya composición transatlántica, paneuropea y euroasiática lo hace único”. Vid. texto en <http://www.mae.es/mae/centro.jps>

⁸⁰⁶ Todos estos asuntos fueron debatidos en 2005 OSCE-Korea Conference on new security threats and a new security paradigm, Seoul, 25 and 26 April 2005, Consolidated Summary, SEC.GAL/106/05/Rev.1, 13 May 2005.

que tienen por escenario a Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán son una muestra palpable de que la seguridad no es idéntica en la totalidad del espacio de la OSCE. La Estrategia de 2003 no tenía reparos en reconocerlo al final de su párrafo 3: “Al mismo tiempo se ha de constatar que subsisten en el área de la OSCE conflictos aún no resueltos. La búsqueda de una solución negociada de dichos conflictos debe seguir siendo un asunto urgente”. El problema es que, al situarse dichos conflictos en la periferia rusa, Moscú considera que la OSCE se inmiscuye demasiado en sus asuntos internos, pues en estos conflictos la Federación Rusa suele jugar un doble papel de árbitro y parte, y a la vez esto permite la presencia de tropas rusas en un espacio de indudable interés estratégico. Este es uno de los motivos principales explicativos de la falta de consenso que impidió elaborar una Declaración ministerial en los Consejos de Viena (2000), Sofía (2004), Liubliana (2005), Bruselas (2006) y Madrid (2007)⁸⁰⁷. El peligro de división en el seno de la OSCE, el “problema ruso”, en expresión de V.-Y. Gheballi⁸⁰⁸, es evidente, y sus consecuencias no sólo afectan a la indivisibilidad de la seguridad sino al futuro de la propia OSCE en un momento en que su razón de ser es cuestionada tras los procesos de ampliación de la OTAN y la UE. En opinión de un diplomático español, J. Fuentes Monzonís-Vilallonga, un buen conocedor de la OSCE, con excesiva frecuencia las delegaciones de algunos Estados participantes tienden a recuperar el viejo debate Este-Oeste con un vigor que no corresponde ni a las nuevas relaciones bilaterales ni a los proyectos de concordia de la sociedad internacional⁸⁰⁹. Tales enfrentamientos dialécticos no contribuyen a la formación de un área común e indivisible de la OSCE.

Pese a todo, los Estados participantes comparten, por ejemplo, posiciones sobre la gestión y la seguridad de fronteras, en “su compromiso de promover fronteras abiertas y seguras en un área de la OSCE libre, democrática, más integrada y sin líneas divisorias”, según se expresó en el Concepto sobre Gestión y Seguridad de Fronteras y su Marco de cooperación para los Estados participantes en la OSCE, aprobado en el Consejo Ministerial de Liubliana (5 y 6 de diciembre de 2005)⁸¹⁰, entre cuyos objetivos aparecen la promoción

⁸⁰⁷ La Declaración de la Federación de Rusia en el Consejo Ministerial de Sofía tiene un marcado tono crítico, por ejemplo: “La Federación de Rusia insiste en que, ciertas distorsiones geográficas y temáticas persistentes en la labor de la Organización y la aplicación cada vez más frecuente de “dobles raseros”, pone en entredicho aún más la utilidad de la OSCE y su capacidad para responder debidamente a los desafíos actuales y atender a los intereses y a las necesidades auténticas de los Estados participantes”.

⁸⁰⁸ Este especialista en la OSCE define el “problema” en estos términos: “That of a participating state using bullying tactics to obtain damaging institutional change and at the same time breaching some of the most basic normative commitments of the organisation”. Vid. GHEBALLI, V.-Y.: “The OSCE at a Crossroad: The Difficulty of Overcoming Russian Related Dilemmas”, *The Future of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU*, Program for the Study of International Organizations, The Graduate Institute of International Studies, Geneva, 2004, p. 25.

⁸⁰⁹ Este diplomático insiste en que el viejo enfrentamiento Este-Oeste o la batalla ideológica entre capitalismo y comunismo no pueden inspirar los nuevos debates sobre seguridad. Los nuevos problemas internacionales – la pobreza, el terrorismo, el fracaso democrático- son de otra índole, y si la OSCE y las restantes organizaciones internacionales no inciden realmente sobre ellos, su función no encontrará justificación suficiente. Vid. FUENTES MONZONÍS-VILALLONGA, J.: “Una OSCE para el siglo XXI”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, ARI 822, 6-10-2005, pp. 1-5.

⁸¹⁰ Concepto sobre Gestión y Seguridad de Fronteras, MC.DOC/2/05 de 6 de diciembre de 2005

de la libre circulación transfronteriza de personas, bienes y servicios; la reducción de la amenaza del terrorismo; la prevención y la represión de la delincuencia organizada transnacional, la creación de condiciones favorables para el desarrollo económico y social de los territorios fronterizos... Pero una vez más estos loables propósitos contrastan con métodos de limitado alcance como intercambios de información, establecimiento de “puntos de contacto”, organización de talleres y conferencias, contactos y actuaciones complementarias con otras organizaciones competentes de ámbito regional e internacional... Tal y como sucede en otros ámbitos de la OSCE, la soberanía estatal es el primer punto de referencia y la cooperación está en función de ese poder soberano. A este respecto en el párrafo 8 del Capítulo III del Concepto sobre Gestión y Seguridad de Fronteras, se señala que “cada Estado participante goza de un derecho soberano para decidir cómo debe administrar y dotar de seguridad a sus fronteras, teniendo en cuenta toda consideración de índole política, militar, económica y social que sea del caso”.⁸¹¹

5.2. EL PRINCIPIO DE COOPERACION

A) Seguridad, estabilidad y cooperación: el Acta Final de Helsinki

En unas circunstancias que pronosticaban una guerra inminente, J. Efremoff había afirmado en los Cursos de la Academia de Derecho Internacional de La Haya de 1937 que la cooperación puede representar una importante garantía de seguridad ⁽⁻⁸¹²⁻⁾. Pero ni en aquel período trágico ni durante una buena parte de la época de la guerra fría, se tuvieron en cuenta consideraciones de este tipo, a la vez idealistas y pragmáticas. Sin embargo, el proceso iniciado por la CSCE, en los años de la distensión, pretendió aunar seguridad y cooperación, superando de esta manera el estrecho concepto de seguridad vinculado con la dimensión militar y la defensa de la soberanía territorial. La cooperación entre los Estados se presentaba así como una noción dinámica y positiva de la paz. Gracias a la CSCE, en el continente europeo se presentaba una concepción de la seguridad que nada tenía que ver con los habituales esquemas de concierto de las potencias o de equilibrio, y que buscaba una cierta estabilidad en Europa por medio de la cooperación. Con todo, la estabilidad no puede nacer de comportamientos arbitrarios e impositivos. A este respecto, sigue teniendo

⁸¹¹ Esta concepción soberanista se ve remarcada en el caso de Georgia, país con tensas relaciones con Rusia y con secesionismos en su territorio, en una Declaración interpretativa que constituye un texto agregado de *MC.DOC/2/05*, y en el que podemos leer que “todas las posibles contribuciones de la OSCE (...) sólo podrán llevarse a cabo en el pleno respeto de la soberanía nacional, y teniendo debidamente en cuenta los problemas del país al que se brinda dicha contribución”.

⁸¹² J. Efremoff señalaba en 1937, en referencia a la Sociedad de Naciones, los beneficiosos efectos de la cooperación como factor de prevención de conflictos: “La Société des Nations doit persuader les peuples -ses Membres- de leur devoir moral et de leur intérêt égoïste d'améliorer, dans la mesure du possible, la situation économique des autres peuples. Membres ou non de la Société. Elle doit les engager à travailler dans ce sens, pour n'être jamais obligés de recourir aux sanctions militaires, d'envoyer leurs fils se faire tuer dans un conflit qui paraît n'avoir aucune relation avec leur propres intérêts immédiats. Et chaque peuple doit se pénétrer de la conception qu'en aidant les autres peuples à se créer une situation meilleure, à s'assurer un juste bien-être, il ne fait, en fin de compte, qu'améliorer sa propre situation, et se garantir contre toute action étrangère pouvant compromettre sa situation et sa sécurité ou même les ruiner complètement. Le vieil adage: “Si vis pacem para bellum”, doit être modifié comme suit: “Si vis pacem, para felicitatem vicinorum”. Vid. EFREMOFF, J.: “Organisation de la conciliation comme moyen de prévenir les guerres”, *RCADI*, 1937, I, pp. 188-189.

un interés didáctico repasar a algunos clásicos del internacionalismo y, por ejemplo, recordar la relación intrínseca entre la auténtica estabilidad y la justicia, que en 1931 señalara G. Del Vecchio, pues, de otro modo, sólo estaríamos ante una tranquilidad aparente ⁽⁸¹³⁻⁾. Sin ir más lejos, las consideraciones del jurista italiano, aunque se formularan en un período histórico anterior, también guardarían relación con lo expresado en el art. 55 de la Carta de las Naciones Unidas, donde vemos un nexo indisociable entre la estabilidad y el bienestar, y las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, relaciones que implican necesariamente la cooperación internacional⁸¹⁴.

Sin embargo, en la década de 1970, dadas las radicales divergencias político-ideológicas entre los bloques, y a pesar de la retórica desplegada en torno a la distensión y la coexistencia pacífica, las relaciones Este-Oeste no podían traducirse en una verdadera estabilidad, al menos en el sentido que da a ésta el diccionario ⁽⁸¹⁵⁻⁾. Antes bien, dichas relaciones seguirían respondiendo, sobre todo en lo referente a la dimensión político-militar de la seguridad, al secular concepto de equilibrio ⁽⁸¹⁶⁻⁾, que no puede considerarse, según se ha demostrado históricamente, como un elemento generador de estabilidad⁽⁸¹⁷⁻⁾. Recordemos la paradoja acertadamente señalada por otro autor histórico, C. Barcia Trelles,

⁸¹³ En su análisis de la Sociedad de Naciones, G. Del Vecchio identificaba estabilidad con justicia: "En réalité, comme il ne peut exister une cité pacifique si les familles sont en désaccord, comme il ne peut y avoir d'État fort, si les cités ou les classes sont en lutte, de même il ne peut y avoir une union ou une fédération solide entre États si la lutte politique met en danger la stabilité de chacun d'eux. Or, qui dit stabilité dans les choses politiques, dit justice, car toute injustice implique au moins un principe de résistance ou de rébellion. Il ne s'agit pas d'établir une tranquillité apparente, qui peut renfermer en elle-même les plus graves menaces de tempêtes révolutionnaires imprévues. Il s'agit, au contraire, de créer les bases d'une organisation qui donne une réelle garantie de développement sain et tranquille. Et cela n'est possible que lorsque les qualités et les forces existant naturellement dans le monde humain et social sont équitablement reconnues: c'est en cette reconnaissance que réside l'essence même de la justice". Vid. DEL VECCHIO, G.: "La Société des Nations au point de vue de la Philosophie du Droit International", *RCDI*, 1931, IV, p. 634.

⁸¹⁴ Antes de una enumeración de aspectos sociales, económicos, culturales o humanitarios que han de ser promovidos por las Naciones Unidas, podemos leer al inicio del art. 55 de la Carta: "Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos,...". No hay una referencia expresa a una obligación de cooperar, pero la idea de cooperación aparece en diversas ocasiones a lo largo de la Carta de las Naciones Unidas, pues figura entre los propósitos perseguidos por la Organización: realizar la cooperación en los ámbitos económico, social, cultural y humanitario (art. 1.3), en el art. 55 se habla de la cooperación en sectores específicos, y en el art. 56 figura el compromiso asumido por los Estados miembros para tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para realizar los correspondientes objetivos. Puede afirmarse, por tanto, que no hay estabilidad y bienestar sin cooperación.

⁸¹⁵ El Diccionario de la RAE define así la estabilidad: "Permanencia; duración en el tiempo; firmeza, seguridad en el espacio".

⁸¹⁶ Sobre este particular, destacan las notables consideraciones de A. Truyol. Vid. TRUYOL SERRA, A.: *La sociedad internacional*, Madrid, 1994, pp. 118, 121, y 126. Asimismo Ch. de Visscher considera el equilibrio como "le temperament d'une représentation mécaniciste et matérialiste du pouvoir". Hace notar además este autor que se suele concebir el equilibrio como una condición de estabilidad en un sistema constituido por fuerzas autónomas. Vid. DE VISSCHER, CH.: *Théories et réalités en Droit International Public*, 4ª ed, París, 1970, p. 17.

⁸¹⁷ La definición de "equilibrio" del diccionario de la RAE nos indica que nada tiene que ver con la estabilidad: "Situación de un cuerpo que, pese a tener poca base de sustentación, se mantiene sin caerse".

en el sentido de que la inestabilidad es, por definición, un elemento sustancial del equilibrio político ⁽⁸¹⁸⁻⁾. De ahí que no se deba confundir estabilidad con equilibrio, en el sentido del mantenimiento del *statu quo*, lo que implicaría asumir una concepción inmovilista de la sociedad internacional. En cualquier caso, del mero equilibrio entre los bloques nunca podría salir la estabilidad: se hacía necesario avanzar por la senda de la cooperación, y en este sentido el Acta Final de Helsinki fue un documento pionero, antes de que finalizara propiamente la guerra fría.

El Acta Final pretendió instaurar, bajo el signo de la coexistencia pacífica, una cooperación entre sistemas político-militares opuestos ⁽⁸¹⁹⁻⁾. Recordemos que el Principio I del Decálogo de Helsinki (Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía) afirma el derecho de cada uno de los Estados participantes "a elegir y desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales, así como su derecho a determinar sus leyes y reglamentos". No obstante, tal y como señalara décadas atrás Ch. de Visscher, el principio de la coexistencia pacífica está revestido de un aspecto negativo en cuanto no expresa una cooperación activa en la búsqueda de intereses comunes ⁽⁸²⁰⁻⁾. No obstante, el Principio IX del Acta Final pretende superar esta dicotomía pues en él, la coexistencia pacífica entre sistemas político-sociales diferentes no está reñida con la cooperación entre los Estados ⁽⁸²¹⁻⁾, cooperación que, a tenor del preámbulo del Acta, debería conducir a "desarrollar mejores y más estrechas relaciones (entre los Estados participantes) en todos los campos, y de este modo superar la confrontación resultante del carácter de sus relaciones pasadas" ⁽⁸²²⁻⁾. En consecuencia, la cooperación en el marco de la

⁸¹⁸ Vid. BARCIA TRELLES, C.: *El Pacto del Atlántico*, Madrid, 1950, p. 501.

⁸¹⁹ El término "coexistencia pacífica" está ligado en sus orígenes a la escisión ideológica de la sociedad internacional que supuso la guerra fría, y en el ámbito del Derecho Internacional muy pronto encontraría su valedor en el internacionalista soviético G. I. Tunkin. Vid. TUNKIN, G.I.: "Co-Existence and International Law", *RCADI*, 95 (1958-III, pp. 59 y ss. Son importantes asimismo las aportaciones doctrinales de W. Friedmann sobre los conceptos de coexistencia y cooperación aplicados al Derecho Internacional. Vid. FRIEDMANN, W.: "General Course in Public International Law", *RCADI*, 127, 1969-II, pp. 91 y ss.; "Droit de coexistence et droit de coopération", *Revue Belge de Droit International*, 6, (1970-71), pp. 1-9. Mas coexistencia y cooperación no son concepciones opuestas. Antes bien, y como señala certeramente A. Remiro Brotons, coexistencia y cooperación son segmentos de una misma realidad, pueden explicarse pero no entenderse por separado. La coexistencia es, por tanto, un presupuesto de la cooperación. Vid. REMIRO BROTONS, A.: *Derecho Internacional Público, 1. Principios fundamentales*, Madrid 1982, pp. 44-45.

⁸²⁰ Vid. DE VISSCHER Ch., *op.cit.*, p. 179.

⁸²¹ Una idea coincidente con las tesis de G. Tunkin. Vid. TUNKIN, G.: "Coexistence and International Law", *op. cit.*

⁸²² El proceso de la CSCE, y en particular el Acta Final de Helsinki, es una consecuencia del clima de distensión, favorecedor de la cooperación internacional. En el fondo, y siguiendo a J.A. Carrillo Salcedo, es el resultado del progresivo convencimiento de que el sistema de Estados (como entidades políticas territoriales, soberanas e independientes), resulta hoy menos válido que en el pasado como dato de base para la organización de la paz y la sociedad internacional. En efecto, "la soberanía territorial no garantiza siempre la seguridad, dada la vulnerabilidad de las sociedades modernas; los intercambios económicos operan en el marco de un mercado mundial; la instantaneidad de la transmisión de las informaciones y la aceleración de la rapidez y volumen de las comunicaciones y desplazamientos de las personas han puesto súbitamente en contacto a personas, naciones y pueblos; la interdependencia ha hecho a los Estados más vulnerables respecto de decisiones adoptadas fuera de sus fronteras; las armas de destrucción masiva y las transformaciones experimentadas en el campo de la balística y los armamentos han traído consigo un campo estratégico unificado de alcance mundial". Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, 1984, p. 186. Así, pues por encima de

CSCE se inscribe, tomando otra expresión del citado preámbulo, en "la necesidad de realizar esfuerzos para conseguir que la distensión sea un proceso continuo y cada vez más viable y general, de dimensión universal"⁽⁻⁸²³⁻⁾.

Así pues, distensión y cooperación se presentaban como dos caras del mismo proceso, cuyo objetivo era "contribuir al fortalecimiento de la paz y de la seguridad en el mundo", en expresión tomada del preámbulo del Documento sobre las Medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme⁽⁻⁸²⁴⁻⁾. Una coexistencia basada en la simple tolerancia mutua sólo puede ser precaria, a no ser que se adopten medidas destinadas a dar a esta coexistencia un efecto a la vez práctico y activo. De ahí que el Decálogo de Helsinki no pudiera quedarse en la mera abstención, en el no hacer. La paz internacional, la seguridad y la justicia (a las que se refiere el Principio IX del Decálogo, dedicado a la cooperación)debían fundamentarse en relaciones de cooperación, hilo conductor entre los tres "cestos" o dimensiones del proceso de Helsinki. Esta cooperación se hizo presente en el Acta Final en los capítulos referentes a economía, ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura o cuestiones humanitarias⁽⁻⁸²⁵⁻⁾. También abarcaría el ámbito militar con la adopción de los sucesivos documentos de Medidas para el fomento de la confianza y la seguridad (MFCS), y las negociaciones que dieron lugar al Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE)⁽⁻⁸²⁶⁻⁾.

las diferencias ideológicas existentes, el principio IX del Acta Final, partiendo de la base de la igualdad en la cooperación, expresa el compromiso de los Estados participantes de promover la comprensión y la confianza mutuas, las relaciones amistosas y de buena vecindad entre ellos, la paz internacional, la seguridad y la justicia.

⁸²³ Como bien señala J.A. Pastor Ridruejo, la distensión rebasa el aspecto puramente militar para entrar de lleno en el campo de la seguridad y cooperación, y en el terreno de los derechos humanos cuyo respeto es un factor esencial de la paz. Vid. PASTOR RIDRUEJO, J.A.: "Los derechos humanos en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa", *Revista de Fomento Social*, n. 139, Madrid, 1980, pp. 315-324. Asimismo J.A. Carrillo Salcedo califica a la distensión de esfuerzo continuado y dinámico por encontrar e identificar intereses comunes que trasciendan las diferencias existentes entre el Este y el Oeste. Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A.: "Helsinki, Belgrado, Madrid, Estado de la cuestión", *Revista de Fomento Social*, n.139, Madrid, 1980, pp. 240-295.

⁸²⁴ Es indudable la analogía entre la concepción de una seguridad por la cooperación de la CSCE/OSCE y la obligación de cooperar en orden al mantenimiento de la paz contenida en el párrafo 1 de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas: "Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales...". Este deber de cooperar, según advierte con razón E. Vilariño, es una ampliación y concreción de la obligación de cooperación establecida en el Capítulo IX de la Carta de las Naciones Unidas. Vid. VILARIÑO PINTOS, E.: "La cooperación internacional: Presente y futuro", *Tiempo de Paz*, 15-16 (invierno-primavera, 1990), pp. 77-84.

⁸²⁵ Este enfoque multidimensional de la cooperación encuentra su proyección en el Principio IX del Acta Final que expresa la voluntad de los Estados participantes de procurar mejorar el bienestar de los pueblos y contribuir al logro de sus aspiraciones mediante, entre otros, los beneficios resultantes del mayor conocimiento mutuo y de los progresos y consecuciones en el terreno económico, científico, tecnológico, social, cultural y humanitario.

⁸²⁶ Se ponían los primeros pasos de un sistema de seguridad por la cooperación en el ámbito militar que se concreta en la eliminación de tensiones entre Estados por el establecimiento de lazos de cooperación entre sus fuerzas armadas. De ahí que la seguridad por la cooperación se contraponga a la idea tradicional de defensa colectiva que suponen las alianzas militares. Vid. ALONSO ZALDIVAR, C.: *Variaciones sobre un mundo en cambio*, Madrid, 1996, p. 305.

De este modo, la distensión es un proceso continuo, global y dinámico; no es sólo reducir las tensiones internacionales. La distensión es una cooperación positiva en todos los campos, incluido el de la política⁸²⁷. Con todo, como afirmaba en su momento M.-C. Smouts, del proceso de Helsinki no podía salir una entente regional, pues falta el fundamento clave de la misma: no hay una misma concepción del orden que se pretende establecer o salvaguardar. Una entente regional paneuropea hubiera necesitado sobrepasar el nivel de la coexistencia pacífica y sustituirlo por una cierta “convergencia” sistémica⁸²⁸. Es la misma idea, expresada por el diplomático italiano V. Tornetta, de que si los protagonistas de la cooperación no comparten determinados valores humanos y sociales, el resultado a la postre es la incomunicación entre los sistemas⁽⁻⁸²⁹⁻⁾.

B)La seguridad por la cooperación: de la Carta de París para una nueva Europa (1990) a la participación de la OSCE en el proceso de paz en Bosnia Herzegovina (1995)

La Carta de París para una nueva Europa (1990) aborda la seguridad por la cooperación desde el nuevo contexto que supone el final de la guerra fría. El punto de partida es la armonización de sistemas, expresada en esta declaración de intenciones: “Nos comprometemos a edificar, consolidar y reforzar la democracia como único sistema de gobierno de nuestras naciones” (Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho). La Carta, según M. Pérez González, es toda una “incitación a la cooperación”⁽⁻⁸³⁰⁻⁾. Se parte de la idea de que la cooperación será más intensa si los Estados de la CSCE comparten idénticos valores democráticos, aunque éstos no sean en todas partes un hecho. Con todo, se insiste en la idea de que la extensión de la democracia produce seguridad: “La consolidación de la democracia y la mejora de la seguridad favorecerán las relaciones

⁸²⁷ A este respecto, recordemos las palabras de S.M. el Rey de España en la clausura de la Reunión de Madrid (1983): “Podemos afirmar que se han sabido encontrar unos principios comunes, unas ideas y unos puntos de referencia que a todos nos unen y, que como el nombre de esta Conferencia acertadamente resume, no responde únicamente a un propósito de garantizar la seguridad, sino de canalizar una genuina cooperación entre todos nuestros Estados”, Vid. *La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa. Los discursos de clausura*, MAE, OID, 1983, p. 129.

⁸²⁸ Vid. SMOUTS, M.-C.: “Les suites institutionelles de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe”, *Revue française de Science Politique*, 1974, p. 1236.

⁸²⁹ “Un sistema di sicurezza avulso da forme di cooperazione nei campi più diversi e non basato sulla comune accettazione di taluni valori umani e sociali, si risolverebbe in una statica contrapposizione fra incomunicabili sistemi e non potrebbe rappresentare una vera pace”. Vid. TORNETTA, V.: “Introduzione e lineamenti generali”, en *Verso l'Europa del 2000*, pp. 24-25.

⁸³⁰ M. Pérez González consideraba llegado el momento de superar las actitudes de no cooperación o de cooperación restringida y selectiva que conllevaba la guerra fría, un contexto que alguien definiera como de *non-violent no-cooperation*. Toda la Carta responde a un plan de “incitación a la cooperación” a través de un conjunto de declaraciones de intención que no se ve respaldado en el texto por una definición de técnicas concretas de cooperación-salvo quizás en el caso de algunas instituciones como el Centro de Prevención de Conflictos-, sin embargo el documento es reflejo y consecuencia del nuevo clima de cooperación, y a la vez es fuente de ulteriores incitaciones. Vid. PEREZ GONZALEZ, M.: “El Derecho Internacional de la Cooperación, algunas reflexiones”, en *La Cooperación Internacional*, XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Vitoria-Gasteiz, Septiembre de 1991. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1993, pp. 34-36.

amistosas entre nosotros” (Seguridad). En consecuencia, los Estados participantes declaran que “cooperarán y se ayudarán entre sí con el fin de hacer irreversibles las conquistas de la democracia” (Derechos humanos, Democracia y Estado de Derecho)⁸³¹.

Al no existir ya en Europa bloques adversarios, los Estados participantes expresaban también en la Carta su satisfacción ante "la perspectiva de una cooperación más estructurada en materia de seguridad, entre todos los Estados participantes en la CSCE" (Pautas para el futuro. Seguridad). De modo especial, esa cooperación debería materializarse entre las distintas organizaciones europeas y transatlánticas. Sin embargo, en noviembre de 1990, cuando se adoptó la Carta de París, el Pacto de Varsovia aún no se había disuelto, y el término "arquitectura europea de seguridad", muy utilizado en años posteriores en el debate sobre las diversas organizaciones en este ámbito, no era aún una expresión de uso corriente en los foros europeos. Acaso esto sea un motivo por el que la Carta de París no mencione expresamente a ninguna otra organización o institución europea que no sea el Consejo de Europa, del que se afirma que los Estados participantes celebran que esté dispuesto a poner su experiencia a disposición de la CSCE⁽⁻⁸³²⁻⁾. No se concreta, sin embargo, el modo en que pudiera articularse la cooperación, pues, tal y como señalara N. Fernández Sola, los Estados participantes no tuvieron claro ni se pusieron de acuerdo sobre el papel del Consejo de Europa en el futuro diseño de la dimensión humana de la CSCE, pese a que ésta haga referencia a valores que constituyen la razón de ser del Consejo⁸³³. Por lo demás, la entonces Secretaria General del Consejo de Europa, C.

⁸³¹ La idea de una seguridad por la cooperación, que supone un nuevo marco de relaciones en el proceso de la CSCE, fue destacada por F. Fernández Ordóñez, ministro de Asuntos Exteriores español, durante su intervención en la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas (Ginebra, 3 de abril de 1990): “ Nos encontramos en este momento en una coyuntura óptima para sustituir la concepción imperante de seguridad enfrentada por otra de seguridad cooperativa... Un esquema de seguridad cooperativa no es un proyecto ilusorio ni el desarme en profundidad, como elemento de ese esquema, una utopía. Por el contrario, la seguridad enfrentada sí lo es. Y ello es porque la rivalidad en la que se basa genera una espiral de armamentos que no tiene límite racional y que, por lo tanto, inevitablemente produce inseguridad... Es evidente que caminamos hacia un nuevo esquema de seguridad basado en la cooperación. En ese esquema los factores están adquiriendo una importancia creciente, contribuyendo al establecimiento de una nueva ecuación de seguridad basada en la confianza, el diálogo y la cooperación. El cambio en Europa se dirige con fuerza incontenible hacia un mayor respeto a la dignidad humana, los derechos y libertades individuales y colectivos, la justicia social y el derecho de las naciones a elegir libremente su sistema político, social y económico”. Vid. *CSCE. Textos fundamentales, op.cit.* pp. 348 y 349.

⁸³² Vid. el informe del relator SCHIEDER a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *AP. Doc. 6644* de 26 de junio de 1991, p. 3.

⁸³³ Vid. FERNÁNDEZ SOLA, N.: *La dimensión humana en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa*, Madrid, 1993, pp. 103 y ss. Es comprensible esta actitud, pues las reticencias mutuas vienen del período de la guerra fría. A este respecto, hay algunas recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria que mencionan el proceso de la CSCE, como la *Recomendación 692 (1973)* de 24 de enero o la *Recomendación 729 (1974)*, de 9 de mayo, ésta última particularmente significativa porque la Asamblea manifiesta su oposición a que la CSCE diera como resultado la creación de organismos nuevos e independientes cuando no esté debidamente justificado. Por su parte, los países del bloque del Este veían en el Consejo un mero instrumento ideológico del bloque contrario. Se entiende así que el diálogo Este-Oeste se redujera a dos monólogos, haciendo innecesaria la colaboración con el Consejo de Europa. Vid. BUCHSBAUM, T.: “Les relations entre la CSCE et les organisations internationales, notamment le Conseil de l’Europe”, en DECAUX, E., SICILIANOS, L.-A. (dir.): *La CSCE: Dimension humaine et règlement des différends*, Cahiers du CEDIN, París, 1994, p. 231.

Lalumière, expresaba sus reticencias ante la institucionalización de la CSCE al temer que esto pudiera suponer una ventaja para algunos Estados no muy entusiastas de la democracia y los derechos humanos, rebajando de esa forma las exigencias de las reglas relativas a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho elaboradas por el Consejo de Europa⁸³⁴. Con todo, otro obstáculo se presentaría en la relación entre las dos instituciones: la postura de Estados Unidos, asumida por los Estados de la OTAN, y que era partidaria de crear una Asamblea de Europa, cuya referencia hubiera sido precisamente la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. De hecho, estaría basada en ella y haría uso de sus estructuras. No salió adelante el proyecto por la oposición de miembros del Congreso americano, que lo consideraban una intromisión del ejecutivo en sus competencias⁸³⁵. Así pues, la Asamblea Parlamentaria de la OSCE nacería como un órgano diferenciado al año siguiente.

Por lo demás, en el comunicado del Consejo del Atlántico Norte (diciembre de 1990), los Ministros de la Alianza anticiparon de modo inequívoco por dónde discurrirían los ejes de la seguridad europea en los años siguientes: "Los tres elementos clave de la arquitectura europea son la Alianza, el proceso de integración europea y la CSCE" (párrafo 7). El orden mencionado no deja de ser significativo, al indicar quién ha sido el vencedor de la guerra fría y el papel que quería asumir en la nueva situación, aunque todavía siguieran existiendo la Unión Soviética y la alianza militar a ella vinculada⁸³⁶.

Meses después, en junio de 1991, las conclusiones del Consejo de la CSCE celebrado en Berlín, no sólo mencionan "la arquitectura europea y el fortalecimiento de la seguridad en Europa" (II, 3) sino que en ellas se alienta al intercambio de información y de documentos pertinentes entre la CSCE y las principales instituciones europeas y transatlánticas, y entre otras, se alude a la Comunidad Europea, el Consejo de Europa, la OTAN y la UEO (II, 13)⁽⁸³⁷⁻⁾. Asistíamos entonces a los preludios de lo que I.

⁸³⁴ Vid. LALUMIÈRE, C.: "Le Conseil de l'Europe et les pays de l'Europe centrale et orientale", *Collected Courses of Academy European Law*, vol. I, 1990, p. 22. La desconfianza nacía del temor de que el Consejo de Europa, pese a toda su experiencia y prestigio en la defensa de los derechos humanos, perdiera su papel en el proceso de construcción europea desplazado por una CSCE que en el fondo no era una organización ni estaba dotada de documentos jurídicamente vinculantes.

⁸³⁵ Vid. GHEBALI, V.-Y.: *L'OSCE dans l'Europe postcommuniste*, Bruselas, 1996 p. 75.

⁸³⁶ En el citado párrafo 7 del comunicado se perfila el papel de complementariedad que habrán de tener las distintas organizaciones: "La mejor forma de alcanzar la seguridad y cooperación en la Europa del mañana es mediante un sistema de instituciones interrelacionadas que se adapten a los intereses de todos los Estados europeos (...) Cada una tiene un objetivo propio pero complementario a las demás". Vid. texto del comunicado en *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1990, . 23.

⁸³⁷ Esta iniciativa de la CSCE tendría respuesta en lo que a la OTAN se refiere, en el párrafo 10 del comunicado del Consejo del Atlántico Norte reunido en sesión ministerial en Bruselas, el 19 de diciembre de 1991: "Con frecuencia la CSCE ha solicitado ayudas de distintas organizaciones internacionales para sus reuniones, si bien dentro del ámbito de sus competencias. La Alianza está dispuesta a poner a disposición de la CSCE su propia experiencia colectiva al tiempo que buscará establecer relaciones adecuadas con dicha institución. De acuerdo con las conclusiones alcanzadas en el Consejo de la CSCE en Berlín, esperamos intercambiar con ella información y documentos importantes. Así pues, y de acuerdo con los precedentes y la práctica de la CSCE, esperamos también participar en futuras reuniones de esta institución como tal Alianza y en las mismas condiciones que otras organizaciones internacionales -aparte de la Comunidad Europea- cuando se aborden temas en los que

Toporovsky calificara de una búsqueda real de un sistema policéntrico, de unos mecanismos internos que crearan no solamente el eje horizontal de estabilidad desde Vancouver hasta Vladivostok sino también el vertical desde los niveles globales a los regionales ⁽⁻⁸³⁸⁻⁾. El espacio horizontal, de ámbito geográfico, estaba claro, una vez desaparecido los bloques. Lo realmente complicado era articular un sistema de cooperación entre las diversas organizaciones, en especial si el debate resultante pretendía plantearse en términos más de jerarquía que de especialización, como sucedería en los primeros años de la década de 1990⁸³⁹. En este asunto, los intereses de Estados Unidos, la única superpotencia global, y de la Rusia sucesora de la Unión Soviética, eran claramente divergentes. La posición de la OTAN se expresaba claramente en la Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación (1991): “Los desafíos con que nos enfrentaremos en esta nueva Europa no pueden abordarse de manera global a través de una institución única, sino en el marco de instituciones relacionadas entre sí que sirvan para unir a los países de Europa y América del Norte”(párrafo 3)⁸⁴⁰. En consecuencia, las posibilidades de que la CSCE pudiera tener algún papel de mayor envergadura en la Europa de la posguerra fría se irían desvaneciendo rápidamente.

En cualquier caso, hay que reconocer que la metáfora “arquitectura europea de seguridad” nunca fue del todo adecuada, al no estar plenamente delimitadas las relaciones entre los elementos del conjunto. La realidad es que la “arquitectura”- el sistema de seguridad por la cooperación- no puede concebirse como algo estático sino que ha ido tomando forma a medida que han ido evolucionando los elementos -organizaciones- que la integran ⁽⁻⁸⁴¹⁻⁾. Tampoco surgieron, como alguien hubiera podido pensar, en aquel

dispongamos de la experiencia necesaria”. Texto en *Revista de la OTAN*, n. 1, febrero de 1992, p. 27.

⁸³⁸ Vid. TOPOROVSKY, I.: “La Comunidad de Estados Independientes y el mantenimiento de la paz”, *Seminario Internacional: Los Estados y las organizaciones internacionales ante el nuevo contexto de la seguridad en Europa*, Madrid, 1995, p. 210.

⁸³⁹ Sin embargo, el punto de vista de la diplomacia española era lo suficientemente claro, según señalara el Ministro F. Fernández Ordóñez en la primera reunión del Consejo de la CSCE, que tuvo lugar en Berlín el 19 de junio de 1991. Allí expuso los tres principios que, según España, deberían presidir la futura arquitectura de seguridad europea, y que deberían tenerse en cuenta en las relaciones entre la CSCE y las principales instituciones europeas y transatlánticas. El primero de los principios es el de la complementariedad: “Esto quiere decir que ninguna institución debe monopolizar la construcción europea, sino que todas deben colaborar entre sí, deben ser complementarias”. El segundo principio es el de una nueva subsidiariedad: “Cada uno de los organismos debe hacer aquello que hace mejor que otro, evitándose las duplicidades”. Por último, el tercer principio, consecuencia de los anteriores, es el de coordinación, expresado en estos términos: “En este marco se inscriben diversas propuestas que se han formulado aquí como el intercambio de información entre las diversas instituciones o la presencia de representantes de éstas en las reuniones”. Vid. *CSCE. Documentos Fundamentales...*, op. cit, p.

⁸⁴⁰ El párrafo 3 enumeraba con mayor precisión los elementos de la arquitectura y los objetivos de la interrelación: “Estamos trabajando en una nueva arquitectura de seguridad europea donde la OTAN, la CSCE, la Comunidad Europea, la UEO y el Consejo de Europa (...) Esta interrelación será fundamental para evitar la inestabilidad y las divisiones por disparidades económicas o nacionalismos exacerbados”. Vid. texto de la Declaración en *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1991, p. 19.

⁸⁴¹ La dificultad de edificar la “arquitectura” lleva a la comparación con un barco que tiene que ser construido al mismo tiempo que navega. Vid. HANDLER CHAYES, A; CHAYES, A.: “Regime architecture: elements and principles”, en *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*, Brookings Institution, Washington, 1994, p. 65.

momento de euforia tras el final de la guerra fría, nuevas organizaciones: lo que iba a cambiar, y en algunos casos radicalmente, sería el papel de las organizaciones existentes ⁽⁻⁸⁴²⁻⁾. Además no debe olvidarse en cualquier análisis que se haga sobre el tema ese doble hilo conductor que pretende estar presente en nuestra exposición: el contraste entre la cooperación –reflejada en documentos oficiales- y la competitividad entre las organizaciones, dada más por la práctica que por las declaraciones de alto nivel.

Siguiendo con la evolución de la CSCE, y en el resumen de las Conclusiones del Consejo Ministerial, celebrado en Praga en enero de 1992, puede leerse: “Los Ministros destacaron que la CSCE también tiene que desempeñar un papel destacado en la elaboración de la arquitectura europea y que los retos con que se enfrenta Europa requieren formas multifacéticas de cooperación y una estrecha relación entre las instituciones y organizaciones europeas transatlánticas y otras instituciones y organizaciones internacionales, haciendo uso, según convenga, de sus respectivas competencias” (VI, 10). Se apuntaba, por tanto, a una seguridad por la cooperación en la que cada institución y organización desempeñara unas funciones específicas y complementarias en la futura arquitectura europea de seguridad ⁽⁻⁸⁴³⁻⁾. Por lo demás, las “formas multifacéticas de cooperación” respondían también a esa nueva concepción global de la seguridad que no se circunscribe a la dimensión militar ⁽⁻⁸⁴⁴⁻⁾. Por último, el Documento de Praga sobre el ulterior desarrollo de las instituciones y estructuras de la CSCE (IX, 43) mencionaba, entre otras, al Consejo de Europa, la OTAN y la UEO como organizaciones a las que se invitará a aportar contribuciones en reuniones especializadas de la CSCE cuando posean los conocimientos prácticos pertinentes ⁽⁻⁸⁴⁵⁻⁾. No obstante, y en lo referente al Consejo de

⁸⁴² El que fuera representante británico ante el Consejo Atlántico, M. Alexander, rechazaba que la arquitectura europea de seguridad pudiera asemejarse a edificios o habitaciones separadas con vida independiente, sino que se necesitaba algo más dinámico, es decir, un proyecto basado en múltiples aspectos organizativos. Vid. ALEXANDER, M.: “La seguridad europea y la CSCE”, *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1991, p. 14. Cabría, por tanto, inferir de esta postura la preferencia por una diversificación de funciones sin que ello implique -y no podría ser menos tratándose de un representante de la OTAN- el establecimiento de un principio de jerarquía normativa entre las organizaciones.

⁸⁴³ Poco después de la adopción de la Carta de París y de la firma del Tratado FACE, el que fuera Ministro de Asuntos Exteriores de Portugal J. de D. Pinheiro, consideraba a la CSCE, la OTAN y la UEO como los tres círculos concéntricos en los que basar la arquitectura de seguridad europea. Al poseer cada una de estas estructuras de seguridad unas capacidades específicas, se debería hacer que todas dirigieran sus esfuerzos a alcanzar objetivos previamente acordados para alcanzar así un modelo coherente y estructurado. Vid. PINHEIRO, J. de D.: “La arquitectura europea de seguridad. El vínculo transatlántico sigue siendo indispensable”, *Revista de la OTAN*, n. 1, febrero de 1991, p. 11.

⁸⁴⁴ La seguridad global y cooperativa están estrechamente relacionadas. En opinión de Ch. Anstis, que desempeñara el cargo de Director de la División de Política de Seguridad Internacional y de la CSCE en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, la seguridad por la cooperación se basa en la convicción de que una seguridad real en los ámbitos nacional e internacional, se logra y se incrementa a través del diálogo, las consultas y la cooperación regional en toda la gama temática que cubren las relaciones entre Estados: política, economía, medio ambiente y temas sociales. Así definida, la seguridad significa algo más que la mera ausencia de guerra; requiere asimismo la confianza entre los Estados, base sobre la cual se pueden gestionar problemas o crisis que no degeneren en amenaza o en conflicto militar. Vid. ANSTIS, CH.: “Segunda parte de la Conferencia CSCE: retorno a Helsinki desde París, vía Berlín y Praga”, *Revista de la OTAN*, n. 2, abril de 1992, pp. 20-21.

⁸⁴⁵ A este respecto, recordemos el interés de algunas organizaciones de seguridad por la CSCE por aquel entonces. En la conferencia preparatoria de la Cumbre de Helsinki se produjeron sendas

Europa, T. Buschbaum señaló que esta fórmula sólo representaba un intercambio de información meramente formal, y que apenas contribuía a la creación de una base sólida para una cooperación constructiva⁸⁴⁶.

Hay mayores concreciones, sin embargo, en el párrafo 10 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992) donde no sólo se menciona explícitamente a las instituciones y organizaciones europeas y transatlánticas sino que también se subraya el papel desempeñado por éstas en la naciente arquitectura europea de seguridad. Como señalara entonces V.-Y. Ghebali, la CSCE demostraba que había aceptado las tesis repetidas una y otra vez por la OTAN, desde el Consejo ministerial celebrado en Copenhague en junio de 1991, y según las cuales una gestión eficaz en la Europa poscomunista requería la acción conjunta de un entramado de instituciones europeas y transatlánticas⁸⁴⁷. Así, por ejemplo, la OTAN era calificada como "uno de los vínculos transatlánticos esenciales" y se destacaba la reciente adopción del Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza (Cumbre de Roma, 8 y 9 de noviembre 1991)⁸⁴⁸, aunque una mención especial era para el Consejo de

intervenciones de representantes de la OTAN y la UEO (2 y 3 de abril de 1992). El Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos de la OTAN, G. von Moltke, resaltó que si bien en el pasado la OTAN y la CSCE habían servido a propósitos diferentes, tenían ahora un objetivo común: una Europa democrática, libre y basada en la cooperación. No se privó incluso de señalar a la Alianza como fuente de ideas y de iniciativas diplomáticas para reforzar la CSCE. A este respecto señaló que las instituciones establecidas en la Carta de París (Centro de Prevención de Conflictos, Comité de Altos Funcionarios, Oficina para las Elecciones Libres y Secretariado de la CSCE) fueron precisamente las defendidas por los aliados durante la Cumbre atlántica de Londres en 1990. En el mismo sentido, durante la Cumbre de Roma en 1991, los aliados adoptaron iniciativas con vistas a reforzar el Centro de Prevención de Conflictos o para garantizar el cumplimiento de los compromisos de la CSCE -en caso de clara, flagrante y persistente violación- a través de medios pacíficos, los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho, incluso, llegado, el caso sin contar con el consentimiento del Estado infractor (el llamado "consenso menos uno"). Estas iniciativas se harían realidad en el Consejo Ministerial de Praga en enero de 1992. Por su parte, el Secretario General adjunto de la UEO, H. Holthoff, mostró la disposición de su organización a poner su experiencia a disposición de la CSCE así como al intercambio de documentos e información. Señaló asimismo la contribución de la UEO a la estabilidad, seguridad y paz en Europa por medio del establecimiento de un foro de consultas y cooperación con ocho países de Europa Central, Oriental y del Báltico. Se trataba de una iniciativa paralela a las desarrolladas simultáneamente en el mismo ámbito territorial por la CE y la OTAN, y que pretendía hacer realidad el concepto de *interlocking institutions*. Vid. texto de ambas intervenciones en "Arms control: CSCE and WEU", *doc. 1306* 13th May 1992, Assembly of Western European Union.

⁸⁴⁶ Vid. BUSCHBAUM, T.: "Les relations entre la CSCE et les organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe", *op.cit.*, p. 243.

⁸⁴⁷ Vid. GHEBALI, V.-Y.: "Las decisiones de la reunión cumbre de la CSCE en Helsinki (julio 1992) representaron un paso adelante", *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1992, p. 4.

⁸⁴⁸ En el citado Concepto Estratégico de la Alianza se dejaba también claro que la OTAN no deseaba duplicar ni minar el papel de la CSCE, considerada como "un marco contractual de consultas y cooperación capaz de jugar un papel constructivo y complementario con el de la OTAN en el mantenimiento de la paz y en el proceso de integración europea" (párrafo 5). Pero no es menos cierto que el concepto estratégico de la Alianza afirma la primacía de la OTAN en la seguridad europea, pues, tal y como se señala en el párrafo 22, "debido al número de miembros con que cuenta y a sus capacidades, la OTAN se sitúa en una posición particular que le permite desempeñar estas cuatro funciones básicas de seguridad", que son las señaladas en el párrafo 21 (base indispensable para lograr un entorno de seguridad estable en Europa, foro transatlántico para las consultas aliadas, función disuasoria contra amenazas territoriales, preservación del equilibrio estratégico en Europa. Vid. Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre 1991, pp.25-32.

Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), constituido en diciembre de 1991 para acercar progresivamente a la OTAN a los países del Centro y Este de Europa. Los Estados participantes resaltaban que la importancia del CCAN radicaba en haber establecido "modelos de cooperación con nuevos asociados en armonía con los objetivos de la CSCE" (-849-). De hecho, el entonces ministro de Asuntos Exteriores de Noruega J.J. Holst, calificaba al CCAN de marco para una nueva cultura de seguridad compartida por todos y basada en la cooperación, pero insistía también en que en modo alguno debía ser calificado como un sustituto de la CSCE. Su objetivo primordial era que los antiguos adversarios borrarán cualquier vestigio de confrontación o desconfianza⁸⁵⁰. El CCAN podía ser, sobre todo, percibido como un marco de transición para aquellos países que tuvieran por objetivo pasar a ser miembros de la Alianza. Un paso complementario en este sentido sería el lanzamiento por la OTAN de la Asociación para la Paz (APP), en la Cumbre de Bruselas (10 y 11 de enero de 1994). En una declaración emitida tras la Cumbre, se invita a integrarse en la Asociación no sólo a los socios del CCAN sino también a "los demás Estados de la CSCE que puedan y deseen participar en este programa". Por su parte, el Documento Marco de la APP (párrafo 2) señala, entre los compromisos que deben respetar los miembros de la Asociación, el Acta Final de Helsinki y los documentos de la CSCE subsiguientes⁸⁵¹. Con todo, y aunque existieran esas referencias a la CSCE, la APP estaba esencialmente vinculada al futuro proceso de ampliación de la OTAN, tal y como reconocía el entonces Secretario General, M. Wörner⁸⁵². Por lo demás, los compromisos a respetar por los futuros socios de la APP, eran los de la CSCE, entendidos éstos como un

⁸⁴⁹ El párrafo 6 del comunicado de la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Bruselas el 17 de diciembre de 1992, resalta el papel del CCAN como foro para consultas sobre seguridad y prevención de conflictos, y prosigue afirmando que el eje principal de la cooperación entre la OTAN y el CCAN "seguirá siendo el compromiso de todos los socios de cooperación de respetar plenamente los derechos humanos y los principios democráticos contenidos en los documentos CSCE y las obligaciones legales internacionales que han adquirido". Texto en *Revista de la OTAN* n. 6, diciembre de 1992, p. 29.

⁸⁵⁰ Vid. HOLST, J. J.: "En busca de una paz duradera tras el fin de la guerra fría", *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1992, p. 12.

⁸⁵¹ Vid. los textos relacionados con la APP en *Revista de la OTAN*, n. 1, enero-febrero de 1994, pp. 28-30. Añadamos que cuando el CCAN fue sustituido por el Consejo de Asociación Euroatlántico (Consejo Ministerial de Sintra, 30 de mayo de 1997), los Ministros de Exteriores de la Alianza señalaron que dicho Consejo estaba abierto al ingreso de otros países participantes en la OSCE que puedan y deseen aceptar sus principios básicos y contribuir al logro de sus objetivos. Vid. texto en *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto de 1997, documentación, p. 12.

⁸⁵² Así lo señalaba en un artículo, en el que, sin embargo, también afirmaba que "la Alianza confía que en la Asociación para la Paz y los esfuerzos que se realizan a través del CCAN contribuyan a crear las condiciones idóneas para que la CSCE se convierta en el núcleo de un sistema de seguridad paneuropeo eficaz". Vid. WÖRNER, M.: "La Alianza, preparada para el futuro", *Revista de la OTAN*, n. 1, enero-febrero de 1994, p. 6. En realidad, la Alianza atraía a los Estados de la CSCE por medio del CCAN y de la APP, pero de ahí no podía salir ninguna cooperación de mayor envergadura con la CSCE, ni tampoco un fortalecimiento de esta institución pues muchos Estados participantes en la CSCE veían en ambas iniciativas una especie de antesala para ingresar en la Alianza, que es la única que les podía dar garantías basadas en la seguridad colectiva. Por lo demás, en la declaración de la Cumbre de Bruselas que invita a integrarse en la APP, se recuerda que "la participación activa en dicha Asociación tendrá una especial importancia dentro del proceso evolutivo de expansión de la OTAN".

requisito para acceder a una estructura de seguridad que no era otra que la Alianza Atlántica, única que colmaba las expectativas en materia de seguridad de los países ex comunistas.

De la Comunidad Europea, entonces en plena fase de ratificación del Tratado de la Unión Europea por sus miembros, se destaca en el párrafo 10 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki "su importante función en el desarrollo político y económico de Europa" y se afirma que "está estrechamente comprometida en las actividades de la CSCE" (-853-). A mediados de la década de 1970, se vivían los preludios de la Cooperación Política Europea (CEP), y esto explica que el Acta Final de Helsinki y otros documentos posteriores fueran adoptados no sólo por los miembros individuales de la CE sino también por la Presidencia del Consejo Europeo en nombre de la Comunidad⁸⁵⁴. Son conocidas las reticencias soviéticas a un reconocimiento de las Comunidades Europeas durante el período de la guerra fría, mas esas reticencias se irían desvaneciendo con la *perestroika*, cuando Bruselas daba muestras de asumir un papel determinante en la asistencia económica a los países de Europa Central y Oriental. Esto explica también el papel crucial desempeñado por la CE en la Conferencia Económica de Bonn (abril de 1990), que daría lugar al Documento de Bonn, panegírico del sistema democrático liberal y de la economía de mercado, y que en gran parte responde a un proyecto elaborado por la Comisión Europea⁸⁵⁵. Sin embargo, cuando en 1991 estalló la guerra en Yugoslavia y se desvaneció la ilusión de que Europa evolucionaría hacia un concierto de naciones democráticas y pacíficas, la CSCE pudo constatar que no tenía ni los medios, ni la experiencia, ni suficiente apoyo político para hacer frente a este nuevo tipo de crisis. La CSCE tendría, por

⁸⁵³ Como acertadamente recuerda R. Monaco, el compromiso de la CE en las actividades de la CSCE se remonta a la aprobación del Acta Final de Helsinki que contiene un capítulo expresamente dedicado a la cooperación entre los Estados participantes en los terrenos de la economía, la ciencia y la técnica, y el medio ambiente. Estas disposiciones crearon entre las dos instituciones un lazo continuo y sustancial, puesto que la Comunidad se ocupa de estas materias desde sus orígenes, y en mayor medida desde la adopción del Acta Unica Europea en 1986. Vid. MONACO, R.: "Le rôle de la Communauté Européenne dans l'ordre international actuel", Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor Díez de Velasco, Madrid, 1993, p. 1094. Por lo demás, la Comunidad Europea, en el Consejo Europeo de Lisboa de 26 y 27 de junio de 1992, y en referencia a los países de Europa Central y Oriental, exponía una serie de propósitos en clara convergencia con la CSCE. Así, el apoyo a la transformación de dichos países, en particular el establecimiento del Estado de Derecho y el proceso de reforma económica, se identifica con el principio de integridad de la seguridad propio de la CSCE. Asimismo la Unión se comprometía a alentar la plena aplicación de los compromisos de la CSCE en el marco de la propia CSCE y en otros foros, incluidas las disposiciones relativas a la dimensión humana y a la prevención y resolución de conflictos.

⁸⁵⁴ La Declaración del Presidente en ejercicio del Consejo, A. Moro, destacó que el Presidente firmaría el Acta Final de Helsinki en la doble cualidad de representante de Italia como en la de presidente en ejercicio del Consejo de las Comunidades en nombre de aquéllas. Señalaba que de esta manera los países terceros podrían tener la seguridad de que las Conclusiones de la Conferencia en las materias presentes o futuras objeto de sus competencias, serían puestas en práctica por las Comunidades, vid. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/osce/aldo_mor.pdf Otro tanto sucedió con la Carta de París (1990), suscrita por el presidente de la Comisión, J. Delors, además de por G. Andreotti, presidente del Consejo. Sobre las relaciones entre la CSCE y la Unión Europea durante un período de veinte años, vid. CAMERON, F.: "The European Union and the OSCE", *Helsinki Monitor*, n. 2, 1995, pp. 21-31.

⁸⁵⁵ Vid. CAMERON, F., *loc. cit*, p. 23.

tanto, que reconocer que la CE debía desempeñar un papel en la gestión de crisis de Yugoslavia, y apoyaría sus infructuosos esfuerzos en busca de una solución pacífica en los preliminares del conflicto⁸⁵⁶. Con todo, algunos años después, se produciría una cierta cooperación entre las que ya se llamaban OSCE y UE: sería en marzo de 1995, tras la clausura de la Conferencia de París que dio lugar al Pacto de Estabilidad en Europa, y en el que participarían nueve países de Europa Central y Oriental, destinados a convertirse con el tiempo en miembros de la UE⁸⁵⁷. La OSCE desempeñaría el papel de depositaria de los diversos acuerdos del Pacto, aunque en realidad sólo jugaría un papel meramente instrumental, como muestra el hecho de que la UE actuara por su propia iniciativa en los primeros momentos de la andadura del proyecto.

En lo que se refiere a la UEO, en el párrafo 10 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki, se la considera como parte integrante del desarrollo de la Unión Europea y medio de refuerzo del pilar europeo de la Alianza. Se destaca además que la UEO "se está abriendo a una cooperación adicional con nuevos asociados", en alusión al Foro de Consultas que esta organización estableciera en aquel entonces con países de la Europa Central, Oriental y del Báltico⁽⁸⁵⁸⁻⁾. Sin embargo, la posterior cooperación entre la OSCE y la UEO se limitaría casi exclusivamente a la gestión de crisis en Albania (1997), en la que también participaban las NNUU y la UE. La UEO estuvo encargada del despliegue rápido del *Multinational Advisory Police Element*, con el objetivo de asesorar y facilitar entrenamiento a las autoridades policiales albanesas⁸⁵⁹. No obstante, el Consejo de la UEO expresaría de algún modo, en la Declaración de Rodas (11-12 de mayo de 1998), las deficiencias de la cooperación entre la OSCE y la UEO⁸⁶⁰.

⁸⁵⁶ Mientras el Comité de Altos Funcionarios deliberaba, a principios de julio de 1991, sobre las posibles formas de intervención de la CSCE, los Doce anunciaron haber conseguido un alto el fuego en Eslovenia, materializado en los acuerdos de Brioni (7 de julio de 1991) y que su supervisión estaría a cargo de una Misión que actuaría en nombre de la CE. La CSCE, enfrentada a los hechos consumados y paralizada por las técnicas del consenso, tuvo que reconocer y apoyar la iniciativa de la CE. Vid. *Journal n. 2*, (4 juillet 1991), Réunion d'urgence du CHF, Annexe 2 (Mission en Yougoslavie). Téngase en cuenta que Belgrado prefirió siempre la mediación de la CE a la de la CSCE, que en la práctica la relación de los Doce con la CSCE fue puramente informativa y que no hubo división de tareas en sentido estricto, y que cuando la CE constató su incapacidad de gestión en el conflicto serbo-croata y dio paso al nuevo foro negociador de la Conferencia internacional de Ginebra, la CSCE sólo fue asociada como observadora. Vid. ZAMETICA, J.: "The European Community and the Yugoslavan crisis", *The Diplomatic Record*, 1991-1992, BINNENDIJK, H. and LOCKE, M. (ed), Boulder, 1992, pp.53-68.

⁸⁵⁷ Vid. un estudio detallado sobre cuestiones de seguridad en este área de países candidatos a la UE en GAMBLES, I. (dir.), "Une paix durable en Europe Centrale?", *Cahiers de Chaillot*, n. 20, Institut d'Études de l'UEO, París, 1996.

⁸⁵⁸ En la Declaración que siguió al Consejo extraordinario de Ministros de la UEO y de los ocho países asociados (Bonn, 19 de junio de 1992) se especificó que las consultas versarían esencialmente sobre la arquitectura de seguridad y estabilidad en Europa, el desarrollo futuro de la CSCE, el control de armamentos y el desarme, en especial la puesta en práctica de los Tratados FACE y Cielos Abiertos, y del documento MFCS de Viena 1992. Texto de la Declaración en *doc. 1322*, 29th June 1992, Assembly of Western European Union, París, 1992.

⁸⁵⁹ Vid. un informe al respecto de la Asamblea de la UEO, "Les forces de police de l'UEO-Réponse au rapport annuel du Conseil", *doc. 1609*, 13 mai 1998.

⁸⁶⁰ Nos parece significativo lo expresado por los Ministros en el párrafo 53 *in fine* de la

Tampoco podía faltar en la Declaración de la mencionada Cumbre una alusión al Consejo de Europa, del que se dice que "está elaborando sus propios programas para las nuevas democracias, abriéndose a nuevos miembros", y que estaba cooperando con la CSCE en la esfera de la dimensión humana ⁽⁻⁸⁶¹⁻⁾. Se reconoce, por tanto, el papel del Consejo en la consolidación de la democracia y las libertades en Europa Central y Oriental, pero lo cierto es que existían reticencias en lo referente a la cooperación entre la CSCE y el Consejo en el ámbito de la dimensión humana. Por entonces, se perfilaba la progresiva pérdida de protagonismo de la CSCE en lo referente a la dimensión político-militar y la dimensión económica, dada la creciente importancia de la OTAN y la UE. Quedaba, en consecuencia, la dimensión humana como el único ámbito en que la CSCE podía seguir teniendo un protagonismo que no parecía dispuesta a ceder al Consejo ⁸⁶². No obstante, tal y como resalta S. Salinas Alcega, la adhesión de los países de Europa Central y Oriental al Consejo de Europa ponía de manifiesto la insuficiencia del Mecanismo de la Dimensión Humana de la OSCE en la labor de la extensión de los derechos humanos. Esos países necesitaban la participación en el sistema establecido por el Convenio de Roma de 1950 para hacer progresar la protección de los derechos humanos en sus respectivos ámbitos internos. Este mismo autor recuerda que el carácter político de los textos del Mecanismo de la Dimensión Humana, unidos a la debilidad institucional, no permitía una posterior acción de consolidación. Por tanto, la acción de consolidación de los principios y estructuras democráticas debería recaer sobre una organización de amplia experiencia y capacidad como el Consejo de Europa ⁸⁶³. Con todo, esta realidad no debía ser obstáculo para la cooperación entre el Consejo y la OSCE, habida cuenta de la progresiva convergencia entre los Estados miembros del Consejo y los Estados participantes en la OSCE, que apuntan a la formación de una misma comunidad de Estados democráticos, lo que debería permitir, en opinión de T. Buschbaum, una cooperación en plan de igualdad y la correspondiente división de tareas, aunque una vez más todo dependería de la voluntad política de los Estados ⁸⁶⁴, si bien la cooperación entre las dos instituciones se pondría en marcha en los años siguientes por medio de una serie de contactos –reuniones de alto nivel,

Declaración de Rodas: "Soulignant qu'il importe de maintenir une coopération étroite entre l'UEO et l'OSCE en Albanie, ils ont insisté sur la nécessité d'échanges directs d'informations, qui constituent l'un des moyens concrets de parvenir à une plus grande efficacité".

⁸⁶¹ Vid. *doc. 6607* de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 5 de mayo de 1992: "Rapport sur les travaux de la CSCE à la veille du 3ème sommet (Helsinki, 9-11 juillet 1992).

⁸⁶² No cabía pensar, por tanto, en una posible transferencia al Consejo de Europa de las tareas de la dimensión humana de la CSCE, pero resultaba conveniente diseñar una relación que tuviera en cuenta el potencial de ambas instituciones. Vid. SALINAS ALCEGA, S.: *El Consejo de Europa. Su protagonismo en la construcción de la "Gran Europa" y sus aportaciones al progreso del Derecho Internacional Público*, Biblioteca Diplomática Española, MAE, Madrid, 1999, p. 306.

⁸⁶³ Vid. SALINAS ALCEGA, S.: *El Consejo de Europa...*, *op. cit.*, p. 313.

⁸⁶⁴ Vid. BUSCHBAUM, T.: "Les relations entre la CSCE et les organisations internationales...", *op. cit.*, p. 254.

participación en los órganos mutuos- que no desembocarían, pese a todo, en una cooperación más estructurada⁸⁶⁵.

Las referencias a las posibles cooperaciones de la CSCE no se terminan aquí, y encontramos en el Documento de Helsinki, además de obligadas alusiones a instituciones de carácter económico como la OCDE ó el G 7, otras que aluden a organizaciones o iniciativas de carácter subregional como el Consejo de los Estados Bálticos, la Iniciativa Centroeuropea o la Comunidad de Estados Independientes (CEI), lo que llevaría a un destacado especialista en la OSCE como A. Rotfeld a criticar la excesiva burocratización de las relaciones multilaterales entre los Estados de América del Norte, Europa y Asia Central, con la consecuencia de la duplicación de tareas y de funciones⁸⁶⁶. Esto llevará –y así es hasta el presente- más a la competitividad que a la compatibilidad, más a debilitar a unas para fortalecer a otras como si asistiéramos a una especie de darwinismo institucional.

No obstante, la cooperación de la OSCE con la CE, la OTAN y la UEO hubiera podido adquirir perfiles más concretos en la realización de actividades de mantenimiento de la paz (Decisiones de Helsinki, III, 52). En este párrafo se contempla la posibilidad de que la CSCE pueda pedir a estas organizaciones que pongan a su disposición los recursos necesarios para apoyarla en la realización de sus actividades de mantenimiento de la paz. Después de todo, la CSCE era percibida como la única institución formada por Estados que abarcaban el conjunto de la región, y también aparecía como la única con una autoridad moral derivada del compromiso de los Estados participantes con el Acta Final de Helsinki y la Carta de París. No obstante, el principal fundamento para basar las operaciones de mantenimiento de la paz radicaba en la consideración de la CSCE como acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas (Declaración de la Cumbre de Helsinki, 25). De ahí que en las Decisiones de Helsinki III, 19, se señale que el mantenimiento de la paz habría de desarrollarse en particular en el marco del mencionado capítulo⁽⁻⁸⁶⁷⁻⁾.

A efectos prácticos, el llamamiento que se hace en el Documento de Helsinki a la cooperación con otras organizaciones, supone la implícita renuncia de la CSCE a un ulterior desarrollo de sus propias capacidades para llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz. Se vislumbraba, en consecuencia, una división del trabajo entre instituciones, concentrándose la CSCE en tareas de diplomacia preventiva- como es el caso

⁸⁶⁵ Sobre la evolución de las relaciones entre la OSCE y el Consejo de Europa, vid. FURRER, H.-P.: “OSCE-Council of Europe Relations: Past, Present and Future”, *The Future of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU...*, op.cit, pp. 91-121; y SALINAS ALCEGA, S.: *El Consejo de Europa...*, op.cit, pp. 300-314.

⁸⁶⁶ Este autor juega brillantemente con los conceptos “interblocking” e “interlocking”, aplicados a las instituciones. Vid. ROTFELD, A.D: “The OSCE role in cooperation with NATO and the EU in Southeastern Europe”, *The OSCE Cluster of Competence*, Annual Meeting, Geneva, 14-15 September 2000.

⁸⁶⁷ Recordemos a este respecto las consideraciones del entonces Secretario General de las Naciones Unidas en el sentido de que los acuerdos u organismos regionales pueden ser extraordinariamente útiles si sus actividades se llevan a cabo de manera compatible con los Principios y Propósitos de la Carta, y también su referencia a que su vinculación con las Naciones Unidas, y en particular con el Consejo de Seguridad, se rige por las disposiciones del Capítulo VIII. Vid. “Un Programa de Paz”, doc. A/47/277, S/2411, Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales- y prevención de conflictos⁸⁶⁸. A este respecto, debemos recordar que en el Consejo Atlántico de Oslo (4 de junio de 1992) se señaló que la OTAN, al poseer las capacidades necesarias para contribuir a acciones efectivas de la CSCE conforme a las nuevas y ampliadas responsabilidades de la institución en materia de gestión de crisis y arreglo pacífico de diferencias, estaba dispuesta a apoyar, caso por caso y conforme a sus propios procedimientos, operaciones de mantenimiento de la paz bajo la responsabilidad de la CSCE, si bien esto sería sin perjuicio de las contribuciones de otros países participantes en la CSCE y de otras organizaciones (párrafo 11)⁸⁶⁹. Sin embargo, en las Decisiones de Helsinki la OTAN no aparecía como una especie de “brazo armado” de la CSCE: no tenía el monopolio ni un papel privilegiado, pues tanto la CE como la UEO como el mecanismo de mantenimiento de la paz de la Comunidad de Estados Independientes(CEI)podían ser solicitados por la CSCE(Decisiones de Helsinki III, 52)⁸⁷⁰. Con todo, en 1993 tuvo lugar en Viena un seminario de la OSCE sobre operaciones de mantenimiento de la paz, en el que participaron representantes de la OTAN⁸⁷¹ y de otras organizaciones aunque en ningún

⁸⁶⁸ Apuntemos este detalle que también da testimonio de la marginalidad que pudieran tener las posibles operaciones de mantenimiento de la paz. El Capítulo III de las Decisiones de Helsinki lleva el título de “pronta alerta, prevención de conflictos y gestión de crisis (con inclusión de misiones de encuesta y de relatores y de mantenimiento de la paz de la CSCE), arreglo pacífico de controversias”. Observemos que el mantenimiento de la paz figura entre paréntesis, como algo meramente declaratorio o secundario. Las palabras del vicesecretario general para asuntos políticos de la OTAN, ante la Asamblea Parlamentaria de la CSCE (Helsinki, 8-9 de julio de 1993), fueron bastante expresivas acerca del papel atribuido por la Alianza a la CSCE: “The CSCE’s rôle is now being focused more on early warning and pre-crisis measures. Examples are the sending of monitors and observer missions –such as the long term mission in Kosovo in the former Yugoslavia and on the territory of the former Soviet Union- and the promotion of voluntary conciliation –as in the Baltics and Moldova. This is generally an area which has been “under-explored” by regional organisations. The CSCE focus on it can provide us with improved mechanisms and political emphasis on preventive diplomacy”. Vid. <http://www.nato.int/docu/speech/1993/s930708a.htm>

⁸⁶⁹ Vid. texto del comunicado en *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1992, p.31.

⁸⁷⁰ Algunos párrafos del capítulo III de las Decisiones de Helsinki descartan asimismo la obligación automática de la CSCE de recurso al exterior, como es el caso del párrafo 53, en el que se indica que las decisiones de la CSCE de solicitar el apoyo de cualquiera de esas organizaciones se adoptarán, caso por caso, teniendo en cuenta las consultas previas con los Estados participantes que pertenecen a la organización de que se trate. Es significativo que las consultas no se hagan con la organización en cuanto a tal. La primacía de la CSCE en este ámbito se resaltaba en el párrafo 55: “Las organizaciones que contribuyan al mantenimiento de la paz de la CSCE llevarán a cabo tareas definidas y mutuamente convenidas en relación con la aplicación práctica de un mandato de la CSCE”. Por lo demás, tal y como se señala en el párrafo 35, todos los Estados participantes podrán tomar parte en las operaciones de mantenimiento de la paz de la CSCE. En consecuencia, la participación de las organizaciones no afecta a este principio enunciado en el párrafo 35, según se recalca expresamente en el párrafo 54.

⁸⁷¹ La OTAN no se planteaba llevar a cabo por iniciativa propia operaciones de mantenimiento de la paz, pues no era probable que todos los aliados se pusieran de acuerdo sobre operaciones de este tipo. En un sistema de instituciones que se refuerzan mutuamente, las NNUU y la CSCE ocupan una posición central, pues son las únicas que podrían otorgar la legitimidad necesaria. En Atenas (11 de junio de 1993), tras la reunión del CCAN, se hizo público el informe del Grupo Ad Hoc sobre Cooperación en el Mantenimiento de la Paz, un programa que complementaba las labores de la CSCE en este campo. Vid. KRIENDLER, J.: “El nuevo papel de la OTAN: Oportunidades y limitaciones en el mantenimiento de la paz”, *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1993, pp. 16-21; y texto del informe en *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1993, pp. 30-35.

caso esto sería el punto de partida para reuniones conjuntas de la CSCE y de las organizaciones como tales. Una vez más se perciben las divergencias políticas: ¿cabe imaginar que entre los Estados participantes hubiera consenso para considerar a la Alianza como un interlocutor privilegiado, y no hacer otro tanto con la UEO o la CEI? En el fondo, estamos ante el rechazo de los Estados de la CSCE no pertenecientes a la OTAN a que la Alianza pudiera implicarse en sus territorios.

Por otra parte, la Declaración de la Cumbre de Budapest, de 6 de diciembre de 1994, al reiterar la decisión de los Estados de la OSCE de edificar "una auténtica asociación de seguridad entre todos los Estados participantes, sean o no miembros de otras organizaciones de seguridad" (párrafo 7), está asentando nuevamente el principio de cooperación en materia de seguridad. En el mismo sentido, otras expresiones del Documento de Budapest relativas a la OSCE como "estructura de seguridad", "región de seguridad común", o "foro inclusivo y global"⁽⁸⁷²⁻⁾ presupondrían la aspiración de los Estados participantes a una arquitectura de seguridad basada en la cooperación en la que se enmarcan tanto la OSCE como las organizaciones de seguridad existentes en el ámbito paneuropeo. Pese a estas afirmaciones de carácter formal, que reflejan de algún modo los deseos de la Federación Rusa de hacer de la OSCE el instrumento prioritario de la seguridad paneuropea y que hubieran supuesto que la OSCE hubiera coordinado a las otras organizaciones, el enfoque minimalista acerca de la institución es el que prevalecerá, es decir el defendido por la Alianza, y que hace de la OSCE una institución *soft security*, al poner un especial énfasis en la diplomacia preventiva⁸⁷³.

Con todo, y reflejando otra concesión formal a Rusia, el capítulo VII de las Decisiones de Budapest contiene el mandato para la elaboración en el seno de la OSCE de un Modelo Común y General de Seguridad para Europa en el siglo XXI. Pero el texto no indicaba el alcance del término "Modelo", aunque todo señalaba que el debate se iba a plantear en términos teóricos y que establecer un modelo no implicaba configurar ningún nuevo sistema de seguridad. El modelo sería una cuestión de alcance conceptual, según se desprende de este párrafo del citado capítulo VII, que se refiere a la decisión de los Estados participantes de "iniciar en la CSCE un examen amplio y general de todos los aspectos de

⁸⁷² "La CSCE es una estructura de seguridad que abarca Estados desde Vancouver a Vladivostok" (Declaración de la Cumbre de Budapest, 3); "Los Jefes de Estado o de Gobierno han decidido que las funciones y el papel futuros de la CSCE serán entre otros los siguientes: -aplicar con rigor sus normas y pautas en la configuración de una región de seguridad común; - servir, sobre la base de normas consensuadas, de foro inclusivo y global para la consulta, la adopción de decisiones y la cooperación en Europa" (Decisiones de Budapest I, 3, 4 y 6).

⁸⁷³ Sobre este particular, destacaremos las palabras del entonces Secretario General de la OTAN, Willy Claes, en la reunión entre las Naciones Unidas, las Organizaciones Regionales y otras Organizaciones (Cumbre de la CSCE, Budapest, 5 de diciembre de 1994): "The increased cooperation between international organizations should be based on complementarity of effort; in other words, a rational allocation of tasks and missions, more than just a straight division of labour". Vid. <http://www.nato.int/docu/speech/1994/s941205a.htm> Se deduce aquí que la OTAN no apuesta por una arquitectura de seguridad rígida, en la que las funciones estén compartimentadas, sino que parece adherirse al método del caso por caso, por el que se recurre a una u otra organización en función de las ventajas comparativas que pudiera tener. Sin embargo, esto implica el riesgo de que no pocas veces no se recurra a la organización supuestamente especializada, al considerar que otra puede hacer perfectamente su papel. Desde la perspectiva del paso del tiempo, ésta ha sido, sin duda, la actitud de la OTAN y de la UE, lo que repercute en la marginalización de la OSCE.

la seguridad, según proceda, con miras a elaborar un concepto de la seguridad en el siglo XXI⁸⁷⁴. El Modelo respondería a la idea de que existe un espacio común de seguridad, en el que cabe aplicar el principio de una seguridad por la cooperación. En dicho espacio común, "todos los Estados participantes en la OSCE y las organizaciones a las cuales pertenecen podrán trabajar juntos de manera constructiva y complementaria, apoyándose mutuamente y edificando así una auténtica asociación, en el pleno respeto a la libre determinación de sus miembros", según se expresaría en la Decisión del Consejo Ministerial de Budapest (7 de diciembre de 1995). Esta aspiración refleja la voluntad de salir del *statu quo* en el que se encontraba la seguridad europea tras la guerra fría, pero debía concretarse en algún tipo de cooperación práctica en el área de la OSCE.

Esto empezaría a ser posible después de la guerra en los Balcanes, que se materializó en los Acuerdos de Dayton (21 de octubre de 1995), base para el Acuerdo General para la Paz en Bosnia-Herzegovina, firmado en París el 14 de noviembre del mismo año. La OSCE se ocupó de los aspectos civiles del Acuerdo (supervisión de los preparativos y de la celebración de unas elecciones libres y transparentes y controlar la situación de los derechos humanos), aunque también abordaría otro ámbito en el que tenía sobrada experiencia: las MFCS y un nuevo equilibrio militar basado en una reducción de efectivos y el control de armamentos. Como resultado de unas negociaciones celebradas en Viena bajo los auspicios de la OSCE, se llegó a la firma de un acuerdo sobre control de armamento subregional (14 de junio de 1996), que supone la puesta en práctica de los artículos II, IV y V del Anexo 1B de los Acuerdos de Dayton⁸⁷⁵. Hay que decir que la participación de la OSCE en estas tareas fue posible gracias a la voluntad de los Estados Unidos, tal y como reconoce el embajador R. Holbrooke: la OSCE era la única organización regional que incluye en su seno a los países de la OTAN y a los del antiguo bloque soviético, y de este modo se hacía patente, según la óptica norteamericana, que la seguridad en Europa no estaba dividida⁸⁷⁶. Por su parte, la Alianza desplegó en Bosnia-Herzegovina la IFOR (Implementation Force), en virtud de la Resolución 1031 del Consejo de Seguridad, que implicaba además un apoyo activo a otras organizaciones responsables de los aspectos civiles del Acuerdo de Paz. A este respecto, la OTAN contribuyó a que las elecciones generales del 14 de septiembre de 1996, organizadas por la OSCE, se celebraran correctamente y sin incidentes graves. En lo referente al capítulo de control de armamentos, la OTAN dio asistencia al órgano encargado de esta materia y que representaba al Presidente en ejercicio de la OSCE; y además el Secretariado de la Alianza

⁸⁷⁴ El alcance limitado del debate sobre el Modelo está presente en un párrafo anterior del capítulo VII, que responde, sin duda, a las inquietudes de los países ex comunistas, candidatos a entrar en la OTAN: "Este examen no afectará al derecho inherente de todos y cada uno de los Estados participantes de elegir o variar libremente sus acuerdos en materia de seguridad, incluidos los tratados de alianza, a medida que evolucionen".

⁸⁷⁵ Dichos artículos se refieren a las MFCS y de desarme entre las entidades de Bosnia Herzegovina, entre Bosnia, Croacia y la República Federal Yugoslava, y en una zona geográfica más amplia "en y alrededor de la antigua Yugoslavia". Vid. COTTI, F.: "La OSCE incrementa sus responsabilidades en la seguridad europea", *Revista de la OTAN*, n. 6, noviembre de 1996, pp. 7-12.

⁸⁷⁶ Vid. HOLBROOKE, R.: *To End a War*, Nueva York, 1999, p. 290.

facilitó ayuda para elaborar una base de datos para la verificación del control de armamentos⁸⁷⁷.

C) De la Cumbre de Lisboa (1996) a la Cumbre de Estambul (1999): hacia una plataforma de seguridad cooperativa

Previamente a la Cumbre de Lisboa, la OTAN, en su Reunión Ministerial de Noorwijk (30 de mayo de 1995) hacía una referencia al debate sobre el Modelo de Seguridad contemplado en la Cumbre de Budapest: "Respaldaremos con toda energía la celebración de un debate en el seno de la OSCE sobre la propuesta rusa de un modelo de seguridad común y global para toda Europa en el siglo XXI, modelo al que contribuirán activamente todos los aliados" (párrafo 10)⁸⁷⁸. La Alianza trataba de este modo de compaginar el interés que algunos antiguos miembros del Pacto de Varsovia mostraban en unirse a la OTAN, y la esencial relación con la Federación Rusa, a la que había que asignar un espacio propio en la seguridad europea por la cooperación. La contribución de la OTAN fue expuesta en una reunión especial del Comité para el Modelo de Seguridad de la OSCE (11 de octubre de 1996), donde se propuso una cooperación no jerárquica entre las organizaciones de seguridad en el área de la OSCE, teniendo a la vez en cuenta el papel primordial del Consejo de Seguridad. El documento de la OTAN dejaba, no obstante, muy claro que el Modelo podía servir de complemento a los procesos de ampliación de la Alianza y de la Unión Europea al reafirmar los principios de la OSCE y establecer normas de comportamiento para los Estados y las instituciones dentro del área de la OSCE, y una vez más se rechazaba todo esquema rígido no sólo de jerarquía sino de división del trabajo entre las organizaciones existentes. En términos similares, al rechazar para la OSCE un papel coordinador entre organizaciones pues sobrepasaría sus estructuras y capacidades, se expresaba el representante de la delegación norteamericana en la reunión del Comité para el Modelo de Seguridad.⁸⁷⁹ En consecuencia, el Modelo se inscribiría en el marco de las obligaciones y compromisos existentes en el seno de la OSCE, y en modo alguno podría condicionar los procesos de ampliación de la Alianza, por muchas que fueran las reticencias rusas sobre este particular⁸⁸⁰. Añadamos que en esta misma reunión del

⁸⁷⁷ Vid. DE WITTE, P.: "The Past, Present and Future of OSCE-NATO Relations", en *The Future of the OSCE in the Perspective of the Enlargements of NATO and the EU*, The Graduate Institute of International Studies, Geneva, PSIO/Occasional Paper 1/2004, pp. 56-57.

⁸⁷⁸ Vid. texto en *Revista de la OTAN*, n. 4, julio de 1995, p. 33.

⁸⁷⁹ "The Model should not contain a lengthy list of commitments, nor should it set forth a new organizational or treaty structure. The Model also should not place the OSCE in the position of assuming a coordinating role for other organisations. It has neither the structure nor the capability to play such a role. To place this responsibility on it could undermine its abilities as an inclusive forum in which to develop consensus-based, pragmatic solutions to Euro-Atlantic security issues" Vid. The Security Model and the Lisbon Summit, Speech by Senior Deputy Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs, *REF.PC/659/96*, 11 October 1996.

⁸⁸⁰ Vid. NATO Contribution to a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century, *REF.PC/648/96*, 11 October 1996. Resaltamos este específico pasaje en el que se recalca la independencia de las organizaciones de seguridad: "The Security Model may help develop and strengthen the interaction of NATO, as well as that of the EU, WEU, Council of Europe and other such institutions without, however, defining, determining or directing the role of such institutions within the OSCE area".

Comité, la Unión Europea propondría la creación de una plataforma de seguridad cooperativa, que fomentara la coordinación y la cooperación entre organizaciones, sin crear en ningún caso jerarquías entre ellas o asignarles funciones rígidas⁸⁸¹.

La Cumbre de Lisboa (2-3 de diciembre de 1996) adoptó la Declaración de Lisboa sobre un Modelo Común y Global de Seguridad para Europa en el siglo XXI, de cuyo párrafo 10 hemos extraído lo siguiente: “Reafirmamos que la seguridad europea requiere la más amplia cooperación y coordinación posible entre los Estados participantes y las organizaciones europeas y transatlánticas. La OSCE es la organización de carácter inclusivo y global para la labor de consulta, adopción de decisiones y cooperación en su región (...)En tal calidad está particularmente bien situada como foro para realizar la cooperación y complementariedad entre esas organizaciones e instituciones. La OSCE actuará en régimen de asociación con ellas, a fin de responder eficazmente a las amenazas y a los desafíos que se plantean en su zona”. Una vez más, la OSCE es definida como un foro de cooperación entre organizaciones, lo que equivale a afirmar implícitamente que es un foro complementario, pero en ningún caso aparece como la estructura de seguridad básica que, en el terreno de los hechos, es la OTAN, que se irá afianzando frente a la OSCE como el eje de la estabilidad en Europa⁸⁸².

La mencionada Declaración justificaba la cooperación, dado el carácter global de las amenazas y desafíos a la seguridad en Europa⁸⁸³, que, precisamente por su complejidad, no podían ser abordados por una única organización, y esto hacía necesaria una asociación de la OSCE con otras organizaciones competentes en materia de seguridad.

⁸⁸¹ La intervención del representante británico, N. Bonsor, en el Consejo Ministerial de Budapest (7 de diciembre de 1995) ya hacía referencia a una plataforma de seguridad cooperativa. Se partía del objetivo de alcanzar un “espacio” de seguridad para Europa, en el que todos los Estados e instituciones relacionadas con la seguridad pudieran trabajar juntos de forma que se reforzaran mutuamente, se quería fomentar una especie de “cultura de cooperación” entre todas las instituciones europeas. Vid. *REF.MC/85/95*, 7 de diciembre de 1995. Por otra parte, en la Contribución de la Unión Europea al Modelo de Seguridad (11 de octubre de 1996), se señala la necesidad de identificar los riesgos y desafíos a la seguridad a los que se enfrentan los Estados de la OSCE para conseguir una verdadera cultura de cooperación, lo que permitiría crear un espacio común de seguridad libre de líneas divisorias. Sin embargo, esto no deja de ser un planteamiento bastante teórico, pues una enumeración exhaustiva de riesgos y desafíos no implica necesariamente que los Estados participantes estén dispuestos a asumir mayores compromisos para hacerles frente, tanto dentro como fuera de la OSCE. Los Estados hacen uso de las distintas instituciones internacionales en función de sus intereses y huyen de planteamientos rígidos. De hecho, la Carta sobre la Seguridad Europea, aprobada en la Cumbre de Estambul (1999), contendrá referencias muy generales a los desafíos comunes (párrafos 4 y 5).

⁸⁸² Frente al papel de protector de Occidente en la guerra fría, el nuevo propósito común unificador de la OTAN es la estabilidad en Europa que sólo se lograría con la ampliación de la Alianza, dado que las nuevas amenazas y peligros resultan más difusos que la vieja amenaza soviética. Por el contrario, la OSCE sólo puede ser algo complementario, pues, tal y como afirma C. Bertram, sigue siendo esencialmente una conferencia a pesar del cambio de nombre. Vid. BERTRAM, C.: “Razones para la ampliación de la OTAN”, *Revista de la OTAN*, n. 2, 1997, p. 14.

⁸⁸³ Vid. Deliberaciones sobre el Modelo de Seguridad en 1995-1996, Informe del Presidente en ejercicio a la Cumbre de Lisboa, documento para los riesgos y desafíos para la seguridad en el área de la OSCE, *REF. S/82/96/Rev.1*, 30 de noviembre de 1996, Anexo 1.

El problema en este debate era el habitual en la OSCE: ¿cómo se podría ir más allá de una consolidación de los principios y compromisos ya establecidos? ¿Cómo se podría pasar de los aspectos teóricos a los prácticos? En este sentido, la constitución de una Plataforma para la Seguridad Cooperativa, mencionada en el párrafo 12 de la Declaración de Lisboa, podía ser un instrumento útil⁸⁸⁴. Sin embargo, no debemos perder de vista que el entonces secretario general de la OSCE, G. Aragona, pondría una vez más de relieve el papel complementario de la institución, al considerar que la evolución de la OSCE formaba parte de un proceso de transición más amplio que afectaba al entorno estratégico, a la prosperidad económica y a los cimientos cívico-democráticos del continente europeo⁸⁸⁵. Ese proceso no era otro que el proceso de evolución de la OTAN y la UE, que forzosamente pasaba por ampliar su número de miembros entre los países del antiguo bloque soviético. La ampliación llevará consigo una marginalización de la OSCE, que quedará reducida al papel de foro de discusión permanente sobre cuestiones de seguridad entre los Estados de Europa, América del Norte y de la antigua Unión Soviética.

Pese a todo, la postura de la Federación Rusa no cambiaría en líneas sustanciales: la llamada arquitectura de seguridad europea debería basarse en la OSCE, al tratarse de la única institución que reflejaba plenamente los intereses de los Estados participantes en sus actividades y garantizaba a todos los mismos derechos, con independencia de su pertenencia a otras uniones y alianzas. La insistencia rusa sobre este particular resulta evidente en el capítulo I, dedicado a los Principios, en el Acta Fundacional sobre las Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa (París, 27 de mayo de 1997): “La OTAN y Rusia contribuirán a fortalecer la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, e incluso a desarrollar más su papel como instrumento fundamental en el ámbito de la diplomacia preventiva, prevención de conflictos, gestión de crisis, rehabilitación posterior a un conflicto y cooperación en materia de seguridad regional, así como a desarrollar sus capacidades operativas para desempeñar estas tareas (...)Al reforzar la OSCE, la OTAN y Rusia cooperarán para evitar cualquier posibilidad de retorno a una Europa de división y confrontación, o de aislamiento de cualquier Estado”. Sin embargo, tal y como subrayaría un responsable de la División de Asuntos Políticos de la OTAN, el Acta Fundacional no subordina la Alianza a ninguna otra organización, no pudiendo en modo alguno reducir la efectividad política y militar de la OTAN, incluida su capacidad para asumir su compromiso de seguridad con los miembros actuales o futuros⁸⁸⁶. Ni el Acta ni el debate sobre el Modelo de Seguridad pondrían en cuestión el papel preponderante de la OTAN en Europa y su voluntad de ampliación.

Poco antes, se produjo la crisis de Albania, que sumió al país en la inestabilidad y la anarquía, y que puede considerarse como una oportunidad perdida para la OSCE⁸⁸⁷. La

⁸⁸⁴ El párrafo 12 se refiere a la definición, dentro de la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, de modalidades de cooperación en materia de seguridad entre la OSCE y otras organizaciones competentes en materia de seguridad.

⁸⁸⁵ Vid. ARAGONA, G.: “Papel de la OSCE en la nueva estructura de seguridad europea”, *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo de 1997, p.10.

⁸⁸⁶ Vid. BRANDENBURG, U.: “OTAN y Rusia: una asociación natural”, *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto de 1997, p. 21.

⁸⁸⁷ Así lo expone en M. KWAASTENIET: “Alba: A lost opportunity for the OSCE?”, *Helsinki*

decisión del Consejo Permanente (20 de marzo de 1997) dejó abierta la posibilidad para la cooperación de la OSCE en Albania con otras organizaciones e instituciones internacionales, y para la coordinación de sus esfuerzos⁸⁸⁸. Sin embargo, Italia, que aspiraba a dirigir la fuerza de protección multinacional, que llevaría el nombre de ALBA, quería contar con una resolución del Consejo de Seguridad. Esto creaba un dudoso precedente para futuras operaciones de mantenimiento de la paz, pues la iniciativa partía de una coalición *ad hoc*, compuesta por países vecinos o por aquellos que veían afectados sus intereses por la crisis⁸⁸⁹. De ahí que poco después la OSCE tuviera que adoptar una decisión en que, tras constatar la disponibilidad de algunos Estados participantes de prestar asistencia, traspasaba la responsabilidad al Consejo de Seguridad (27 de marzo de 1997)⁸⁹⁰, y de esta manera se frustró una posible operación de mantenimiento de la paz de la OSCE conforme al capítulo III de las Decisiones de Helsinki. La resolución 1101 del Consejo de Seguridad autorizaría a los países participantes en la fuerza de protección multinacional a conducir una operación sobre la base del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Pero la organización mundial no modificaría posteriormente el mandato y la OSCE no asumió, en definitiva, el liderazgo de la operación y terminó siendo únicamente un “marco de coordinación flexible”, en expresión del Presidente en ejercicio contenida en su informe presentado en el Consejo Ministerial de Copenhague (18-19 de diciembre de 1997), y que volveremos a encontrar en el Documento Operativo-Plataforma para la Seguridad Cooperativa, adoptado en 1999 en la Cumbre de Estambul (párrafo 7).

El ministro de Asuntos Exteriores de Dinamarca, N. H. Petersen, Presidente en ejercicio de la OSCE, recordaba, poco antes de la celebración del Consejo Ministerial de Copenhague, que la OTAN y la UE eran los vehículos fundamentales para abordar los problemas de seguridad de la nueva Europa, pues el objetivo fundamental de los procesos de ampliación de ambas organizaciones era incrementar la seguridad de toda Europa. Por tanto, había que potenciar la capacidad de la OSCE para facilitar una cooperación más estrecha entre las organizaciones e instituciones que se ocupan de la seguridad en toda Europa. Este era el propósito de la Plataforma para la Seguridad basada en la Cooperación, de acuerdo con el mandato expresado en la cumbre de Lisboa. ¿Cuál habría de ser la base de ese mecanismo de cooperación? Los principios y compromisos de la OSCE estipulados

Monitor, 1998, n. 1, pp. 1-8. La oportunidad se presentaba también por el hecho de que la OTAN, implicada tanto en el conflicto como en la reconstrucción de la vecina Bosnia-Herzegovina, no dio señales de querer intervenir en la crisis albanesa.

⁸⁸⁸ Vid. *PC/Dec. 158*, donde se requiere al Presidente en ejercicio, con el apoyo del Secretario General, para que prosiguiera las consultas con los Estados participantes tanto para la cooperación como para una posible coordinación.

⁸⁸⁹ Una crítica a esta forma de conducir las operaciones de mantenimiento de la paz, que marginaría a la OSCE, la podemos encontrar en FAVRETTO, M., KOKKINIDES, T.: “Anarchy in Albania: Collapse of European Collective Security?”, *BASIC Papers*, June 1997, n. 21, <http://www.basicint.org/pubs/Papers/BP21.htm>

⁸⁹⁰ Vid. *PC/Dec. 160*, en la que, entre otras cosas, el Consejo Permanente tomaba nota del llamamiento oficial de asistencia de las autoridades albanesas a un grupo de países para resolver la situación de seguridad, apreciaba el deseo de algunos Estados participantes de acudir al llamamiento y esperaba que dicha asistencia se hiciera conforme a alguna acción adecuada del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

en sus documentos, entre los cuales se incluye, como señalara el Presidente en ejercicio, el derecho soberano de todo Estado que participa en la OSCE a pertenecer o no a arreglos de seguridad internacionales o ser parte o no en tratados bilaterales o multilaterales⁸⁹¹. Implícitamente tales afirmaciones suponen un rechazo a la postura rusa sobre la ampliación de la Alianza y definen la Plataforma, impulsada por la OSCE, como un simple marco de cooperación basado en principios en los que los Estados estarían de acuerdo. De hecho, en el Concepto Común para el desarrollo de la cooperación entre instituciones que se refuerzan mutuamente (anexo I de las Decisiones del Consejo Ministerial de Copenhague, MC(6), DEC.5) se señala que los Estados participantes desean fortalecer el carácter no jerárquico y la capacidad de refuerzo mutuo de la relación entre organizaciones e instituciones, con miras a promover una base de seguridad común, global e indivisible en la zona de la OSCE. En este mismo anexo se indica que la cooperación tendría que estar restringida a aquellas organizaciones e instituciones cuyos miembros individual y colectivamente aceptaran, entre otras cosas, adherirse a los principios y compromisos de la OSCE, suscribieran los principios de transparencia y previsibilidad en sus acciones en la línea del Documento de Viena de MFCS, y cumplieran plenamente las obligaciones contraídas en materia de control de armamentos y MFCS. Sin embargo, en el mencionado anexo (II, 1) también se alentaba a establecer medidas prácticas para la cooperación entre la OSCE y otras organizaciones e instituciones: contactos regulares, incluidas reuniones, en un marco continuo de diálogo, mayor transparencia y cooperación práctica, incluida la designación de oficiales de enlace o puntos de contacto; representación recíproca en las reuniones correspondientes; y otros contactos orientados a acrecentar el entendimiento de los mecanismos de prevención de conflictos de cada organización⁸⁹². Pero las negociaciones sobre el Modelo de Seguridad, que seguían desarrollándose en Viena, no eran incompatibles con el desarrollo de una mayor cooperación práctica entre la OSCE y la OTAN. Las tensiones étnicas en Kosovo, en los meses anteriores al conflicto iniciado en marzo de 1999, darían ocasión a ambas de realizar tareas de verificación en aquel territorio.

Entre octubre de 1998 y marzo de 1999, la OTAN y la OSCE realizaron tareas complementarias de verificación en Kosovo, conforme al acuerdo suscrito entre el enviado especial norteamericano, R. Holbrooke, y el presidente yugoslavo S. Milosevic, y que se materializarían en las Resoluciones 1160 y 1199 del Consejo de Seguridad. La Alianza asumió especiales responsabilidades en apoyo de la Misión de Verificación de Kosovo (KVM) de la OSCE, y estableció una misión de supervisión aérea (*Eagle Eye*), además de la protección del personal de la KVM en caso de emergencia. La cooperación no obtuvo, sin embargo, la efectividad deseada por limitaciones de seguridad, tal y como pone de manifiesto P. De Witte, por las reticencias de miembros de la OTAN de transmitir información a países no miembros pertenecientes a la OSCE⁸⁹³. Esto era un indicio de las

⁸⁹¹ Vid. PETERSEN, N.H.: “Un modelo de seguridad europea en el siglo XXI”, *Revista de la OTAN*, n. 6, noviembre-diciembre de 1997, p. 7.

⁸⁹² Un detalle más de cómo las distintas organizaciones pretenden realizar actividades similares, poniendo de manifiesto su rivalidad, lo que trae una vez más, como consecuencia, la marginalización de la OSCE. Recordemos, por poner un ejemplo temprano, que la OTAN en su Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza (párrafos 32-34), adoptado en Roma el 7 y 8 de noviembre de 1991, subrayaba el papel de la Alianza en la gestión de crisis y la prevención de conflictos, mucho antes de que en las Decisiones de Helsinki (1992) la CSCE adoptara funciones en dicho ámbito.

⁸⁹³ Vid. DE WITTE, P.: “The Past, Present and Future of OSCE-NATO Relations”...*op. cit.*,

diferencias entre la Federación Rusa y la OTAN, que afloraron también en el Consejo Ministerial de Oslo (2 y 3 de diciembre de 1998)⁸⁹⁴, donde se hizo evidente el contraste entre un debate sobre el Modelo de Seguridad, que no pasaba del plano de lo teórico, y la realidad de las actividades de la OSCE, en particular la KVM, que entrañaba una cooperación con otras organizaciones como la OTAN, y esto a pesar de que la Declaración Ministerial de Oslo (III) señalaba que “en el marco de este enfoque pragmático, flexible y no jerárquico de la cooperación, la OSCE debería continuar desarrollando sus propias actividades operativas en las esferas en que ha demostrado su eficacia”⁸⁹⁵.

Posteriormente, la tensión en Kosovo entre las partes en conflicto llevó a la evacuación de la KVM el 19 de marzo de 1999⁸⁹⁶, y tras el final de la campaña aérea de la OTAN, la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad marcó el comienzo de una nueva fase de cooperación entre la Alianza y la OSCE⁸⁹⁷, representantes respectivas de una seguridad colectiva y una seguridad por la cooperación, tal y como se señalaba en un informe de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, donde también se recuerda que los Estados pertenecientes a la OSCE y a la OTAN tienen la capacidad para trabajar juntos en muchas tareas, pero una cosa muy diferente es una colaboración automática ya que los intereses de algunos Estados, presentes o no en ambas, suelen ser diferentes⁸⁹⁸. Este mismo informe no enfocaba el papel de la OSCE en Kosovo desde la perspectiva de un fracaso

p.110.

⁸⁹⁴ Puede apreciarse en el discurso del Ministro de Asuntos Exteriores ruso, S. Ivanov, “Minister Ivanov takes part in the conference OSCE in Oslo, criticizes US and NATO for skirting UN”, <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?3534> Rusia se oponía a cualquier intervención de la OTAN en Kosovo. De ahí su afirmación: “Claims by certain countries and their alliances to the right to enforcement action in respect of sovereign states at their own discretion and without authorisation of the U.N. Security Council are dangerous”.

⁸⁹⁵ En su discurso al Consejo Permanente de la OSCE (3 de septiembre de 1998), M. Albright, Secretaria de Estado norteamericana, especificaba cuál debía de ser el papel de la OSCE en la seguridad europea, anticipando la futura división de tareas en el conflicto de Kosovo y en la Carta sobre la Seguridad Europea: “(The OSCE) is uniquely suited to occupy the middle ground between diplomacy and force”. Vid. <http://www.usembassy-israel.org.il/publish/press/state/archive/1998/september>

⁸⁹⁶ La evacuación de la KVM causó una gran decepción ante la opinión pública, acaso porque la Misión de la OSCE había despertado unas expectativas que no se correspondían con la realidad. Las declaraciones del Presidente en ejercicio, el Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, B. Geremek, fueron unos meses antes (12 de noviembre de 1998) tan premonitorias como realistas: “We must avoid wishful thinking divorced from reality. The notion of establishing collective security, in its classical form (automatic response to aggression by one member against another) on the basis of the OSCE is simply not realistic”, *OSCE Newsletter*, November, 1998.

⁸⁹⁷ Vid. ROTFELD, A.: “The OSCE role in cooperation with NATO and the EU in Southeastern Europe”, *OSCE Cluster of Competence Annual Meeting Geneva*, 14-Sep. 2000, The Graduate Institute of International Studies, Geneva, 2001.

⁸⁹⁸ Vid. Report by Bruce George (UK), *A Better Place: The Cooperative and Collective Security Fusion of OSCE and NATO in the New Europe*, NATO Parliamentary Assembly, 45th Annual Session, November 1999.

sino desde la confirmación de que esta institución tenía un papel bien diferente del desempeñado por la Alianza. Esto puede apreciarse en las tareas encomendadas a la Misión de la OSCE en Kosovo, pieza esencial de la Misión más amplia de las Naciones Unidas establecida con arreglo a la Resolución 1244, y que se referían a los aspectos civiles de la democratización, organización y supervisión de elecciones, formación de medios informativos libres, promoción y protección de los derechos humanos e instauración del respeto por el Estado de Derecho⁸⁹⁹. Por lo demás, el papel y las funciones de la OSCE son descritas en el párrafo 16 del Concepto Estratégico de la Alianza (Cumbre de Washington, 23 y 24 de abril de 1999), donde se subraya la cooperación práctica entre la OSCE y la OTAN en la antigua Yugoslavia, y también se la califica de “la mayor organización de seguridad en Europa, incluyendo también a Canadá y Estados Unidos”. Pero del contexto de este documento de la OTAN (párrafos 3 y 4) no es difícil llegar a la conclusión que la OSCE sólo desempeña un papel esencial en una seguridad basada en la cooperación, mientras que la Alianza es la única organización capaz de compatibilizar los aspectos cooperativos y colectivos de la seguridad, con independencia de que la OSCE cuente con un mayor número de miembros que la Alianza y sea, en consecuencia, “la mayor organización de seguridad”⁹⁰⁰.

Otro aspecto destacado de la cooperación institucional estaría marcado por la iniciativa de la UE de impulsar un Pacto de Estabilidad en los Balcanes, una vez finalizado el conflicto de Kosovo (10 de junio de 1999). Se pretendía con ello limitar el alcance de los sucesos de Kosovo por medio del desarrollo de un marco político para promover la estabilidad en el Sureste de Europa. Estamos ante una de esas iniciativas que los medios de comunicación suelen comparar con el Plan Marshall, pero la diferencia es que aquí no se trataba de una estrategia proveniente de una superpotencia global sino de diferentes estrategias de los Estados de la UE, ONGs e instituciones financieras cuyo terreno de operaciones es el sureste de Europa, una denominación preferida a la de Balcanes, con ingratos recuerdos históricos, y que pretende presentarse como un área política y económica coherente, pese a que tradicionalmente siempre fue un área dividida y poco propicia a la cooperación. A largo plazo, el objetivo del Pacto de Estabilidad es ofrecer a aquellos países de la región que buscan su integración en las estructuras euroatlánticas un método para conseguirlo, sobre todo en lo referente a sus aspiraciones a integrarse en la UE⁹⁰¹. El Pacto no supuso la creación de ninguna nueva estructura u organización sino que es un marco de colaboración entre los Estados interesados y las organizaciones internacionales, puesto bajo el patrocinio de la OSCE, pero no deja de ser llamativo que la propia OSCE reconociera expresamente el papel predominante de la UE. Así lo vemos en el párrafo 11 de la Declaración de la Cumbre de Estambul, al referirse al Pacto de Estabilidad, “creado a iniciativa de la Unión Europea que desempeña una función de

⁸⁹⁹ Más detalles sobre la Misión de la OSCE en Kosovo en EVERTS, D.W.: “The OSCE Mission in Kosovo- Two years into institution building”, *Helsinki Monitor*, n. 4, 2001, p. 245.

⁹⁰⁰ En el párrafo 3 se hacen referencias a esquemas de cooperación y al desarrollo de una estructura de seguridad euroatlántica en la que la OTAN juega un papel central, y en el párrafo 4 se insiste en que la Alianza debe mantener su papel de defensa colectiva. Vid. Concepto Estratégico de la Alianza, en *Revista de la OTAN*, n.3, verano de 1999, documentación, pp. 7-13.

⁹⁰¹ Puede encontrarse información permanente sobre el Pacto de Estabilidad y sus actividades en <http://www.stabilitypact.org>

liderazgo al respecto, en cooperación con otros Estados y otras organizaciones e instituciones internacionales participantes o interesadas”.

La Cumbre de Estambul de la OSCE (18 y 19 de noviembre de 1999) aprobó también la Carta sobre la Seguridad Europea. En su párrafo 12 se habla de la Plataforma para la Seguridad Cooperativa como elemento esencial de la Carta. El objetivo de la Plataforma es “intensificar y desarrollar aún más la cooperación con las organizaciones competentes, en pie de igualdad y con espíritu asociativo”⁹⁰². Sin embargo, para que no quede ninguna duda del planteamiento que debe animar las tareas de la OSCE, se añade en el citado párrafo: “Reconociendo el papel integrador esencial que la OSCE puede desempeñar, ofrecemos la OSCE como marco flexible de coordinación al servicio de la cooperación en el que diversas organizaciones podrán, cuando así proceda, reforzarse mutuamente utilizando sus efectivos especiales”⁹⁰³. No intentamos crear una jerarquía de organizaciones o una división permanente del trabajo entre ellas”. El espíritu de igualdad, con la consiguiente ausencia de jerarquía, hace, por tanto, de la Plataforma un marco bastante laxo para el ejercicio de la cooperación. Lo vemos, sin ir más lejos, en ámbitos como el de mantenimiento de la paz, donde el papel coordinador de la OSCE se inscribe una vez más en el capítulo de las potencialidades, dada la falta de consenso entre los Estados participantes: “Confirmamos que la OSCE podrá decidir, caso por caso y mediante consenso, asumir cometidos en apoyo de la paz”⁹⁰⁴, e incluso una función de liderazgo, cuando los Estados participantes estimen que es la organización más idónea y eficaz para la tarea propuesta” (Carta sobre la Seguridad Europea IV, 46). Se trata de una hipótesis poco probable, en la que sería evidente la ausencia de consenso, por lo que en el mismo párrafo se añade: “A este respecto, podrá decidir asimismo definir el mandato de operaciones en apoyo de la paz encomendadas a otras entidades y recabar de los Estados participantes, y de otras organizaciones, los recursos y los conocimientos periciales que

⁹⁰² Podría decirse que la Plataforma es una especie de asociación de las instituciones relacionadas con la seguridad. Es una asociación abierta a aquellas instituciones cuyos miembros, a nivel individual y colectivo, cooperan entre ellos libremente y con total transparencia, se han adherido a los principios y compromisos de la OSCE, así como a su concepto de un espacio de seguridad común y libre de líneas divisorias, y cumplen sus compromisos en los ámbitos de control de armamentos, desarme y MFCS (párrafo I,2 del Documento Operativo-Plataforma para la Seguridad Cooperativa). Las diferentes formas de cooperación interinstitucional podrían incluir la designación de oficiales de enlace o puntos de contacto; la representación recíproca en las reuniones pertinentes; reuniones e intercambio de información periódicos; misiones conjuntas de evaluación de necesidades; adscripción de expertos a la OSCE por otras organizaciones; desarrollo de proyectos comunes y de operaciones conjuntas sobre el terreno... (párrafos II, 4 y 6).

⁹⁰³ El precedente de considerar a la OSCE como el marco coordinador de organizaciones podría encontrarse en el papel desempeñado en Albania en 1997, y también fue discutido en las conversaciones de Rambouillet (febrero 1999), previas al conflicto de Kosovo, aunque más tarde este papel lo desempeñaría una Misión de las Naciones Unidas (UNMIK). Vid. LUNDIN. L.: “The Charter for European Security from a European Union perspective” *Helsinki Monitor*, n. 1, 2000, p. 11.

⁹⁰⁴ No deja de ser llamativo que en la versión española de la Carta sobre la Seguridad Europea, el término *peacekeeping* se traduzca por apoyo a la paz, en vez de mantenimiento de la paz, como sucedía, por ejemplo, en el capítulo III de las Decisiones de Helsinki (1992). Esta terminología parece darnos a entender que la OSCE desempeñaría un papel secundario, una función de apoyo más que de responsabilidad directa. Un ejemplo más de que el papel militar se reserva a la OTAN, y el civil a la OSCE.

puedan ser necesarios al respecto. De conformidad con lo previsto en la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, podrá asimismo actuar como marco coordinador de dichos esfuerzos”. En realidad, no es muy probable que la OSCE sea utilizada como un marco general de coordinación sino que en la práctica sólo podrá aspirar a desempeñar ciertas funciones de coordinación en ámbitos en los que tenga particular experiencia y personal cualificado, como en los de la dimensión humana, las actividades relacionadas con la policía o el control de armamentos⁹⁰⁵. De hecho, la propia Carta sobre la Seguridad Europea (IV, 42-44) apunta a una división de tareas entre organizaciones, al referirse a los Equipos periciales de asistencia y cooperación rápidas (REACT)⁹⁰⁶ y a las operaciones de policía civil, lo que equivale a circunscribir las actuaciones de la OSCE a las etapas anterior y posterior a los conflictos, y es la OTAN la que seguiría manteniendo la primacía en el mantenimiento de la paz por medios militares en Europa.

Como señala acertadamente C. Colard-Fabregoule, la Plataforma pretende desarrollar una cultura de la cooperación institucional, y la existencia misma de la Plataforma es en sí más importante que su propio contenido⁹⁰⁷. De hecho, el párrafo I.2 del Documento Operativo –Plataforma para la Seguridad Cooperativa, especifica el objetivo de la Plataforma: “intensificar la índole mutuamente enriquecedora de las relaciones entre las organizaciones e instituciones interesadas en promover la seguridad global en el seno del área de la OSCE”. Idéntica opinión es la de V.-Y. Ghebali, al considerar que la propia Plataforma es más significativa que su contenido. En todo caso, según sostiene este destacado especialista, la Plataforma ofrecía un cierto armisticio interinstitucional, que ponía fin a la desenfadada competitividad en las actividades de las instituciones relacionadas con la seguridad desde la caída del comunismo, en particular durante la primera fase del conflicto en la antigua Yugoslavia. También señala certeramente Ghebali que ninguna de las previsiones de la Plataforma es contraria a los intereses o prácticas de la OTAN⁹⁰⁸.

⁹⁰⁵ La marginalización de la OSCE guarda también relación con su falta de visibilidad, al ser una institución de *soft security*, tal y como destacaba el entonces secretario general de la OSCE, J. Kubis. Vid. *OSCE Newsletter*, n. 1, January 2000, pp.8-9. En idéntico sentido se pronunciaba el que fuera presidente del Consejo Permanente en 1999, el embajador K. Eide, al indicar que la visibilidad afecta a su situación presupuestaria y, sobre todo, al grado en que la OSCE es vista como un socio atrayente para otras organizaciones. Vid. *OSCE Newsletter*, n. 11/12, November-December 1999, p.6

⁹⁰⁶ Señalemos que en el párrafo 42 se afirma que el concepto REACT se ha desarrollado para abordar los problemas antes de que desemboquen en crisis y “para desplegar rápidamente el contingente civil de toda operación en apoyo de la paz que pueda necesitarse”.

⁹⁰⁷ Vid. COLARD-FABREGOULE, C.: “La Charte de Sécurité Européenne de l’OSCE. Les nouveaux aspects de la sécurité sur le continent”, *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2003, p. 157. Por otra parte, el párrafo 12 *in fine* de la Carta no puede ocultar ciertas reticencias de algunos Estados participantes a poner los recursos de otras organizaciones en apoyo de la labor de la OSCE, pues no estamos ante un compromiso rotundo sino con estudiadas matizaciones: “Estamos dispuestos, en principio, a desplegar los recursos de las organizaciones e instituciones internacionales de las cuales somos miembros, en apoyo de la labor de la OSCE, con sujeción a las decisiones políticas que se vayan adoptando a medida que surjan los casos”.

⁹⁰⁸ Vid. V.-Y. Ghebali, “Carta de la OSCE para la Seguridad Europea (Estambul)”, *Revista de la OTAN*, n. 1, primavera/verano de 2000, p. 26.

D) Del Consejo Ministerial de Viena (2000) al Consejo Ministerial de Liubliana (2005)

La Declaración de la Presidente en ejercicio, correspondiente al Consejo Ministerial de Viena (28 de noviembre de 2000), hizo precisamente hincapié en la especialización de la OSCE en la esfera de los aspectos civiles de la gestión de crisis, y se menciona el fortalecimiento y desarrollo de la cooperación con otras organizaciones e instituciones como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la Unión Europea⁹⁰⁹. Por lo demás, y en contraste con la Cumbre de Estambul, no asistiremos a mayores progresos en el campo de la cooperación interinstitucional, ni en otros ámbitos, por la situación de crisis interna que vivirá la OSCE, reflejada en el significativo hecho de que los Estados participantes no se pusieran de acuerdo para suscribir una Declaración conjunta. La situación, que pone a la OSCE en una encrucijada y la aboca a un proceso de reformas internas, estará suscitada por la Federación Rusa, que acusaba, entre otras cosas, a la institución de ser únicamente activa en Europa Oriental, ámbito territorial en el que, a su juicio, las actividades de la dimensión humana estarían sobredimensionadas, al tiempo que las dimensiones político-militar y económica de la seguridad quedaban en un plano marginal⁹¹⁰. Esto no significaba, sin embargo, que Rusia no siga dando importancia a la OSCE, pues es el único marco paneuropeo de cooperación en que participa en pie de igualdad con los demás Estados, teniendo además en cuenta que no aspira ni puede integrarse en la OTAN o en la UE en un futuro previsible, aunque sus prioridades en los últimos años pasan por incrementar el diálogo y la cooperación con ambas organizaciones. Por lo demás, sin la cooperación con Rusia, la OSCE perdería en gran medida su razón de ser, pues los principales focos de inestabilidad se sitúan en el Cáucaso y Asia Central, en antiguas repúblicas soviéticas.

Dadas las discrepancias existentes con la Federación Rusa, no es extraña la falta de referencias a la OTAN en la Declaración de la Presidente en ejercicio, aunque sí se mantuvieron reuniones aquel año entre representantes de la Alianza, el Centro de

⁹⁰⁹ La Declaración de la Presidente en ejercicio hace referencia a las deliberaciones de los Ministros en relación con el Consejo de Europa, en términos que no pasan de ser voluntaristas: “Se hizo hincapié en la importancia de una estrecha cooperación con el Consejo de Europa, incluso mediante la elaboración de programas y el establecimiento de misiones conjuntas”. Respecto a la cooperación de la OSCE con la UE, se observa que a la OSCE le ha salido un competidor en ámbitos que hasta entonces parecían ser exclusivos de esta institución: “En su opinión, las capacidades de gestión civil de las crisis que está desarrollando la Unión Europea podían utilizarse para apoyar las capacidades de la OSCE en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto”.

⁹¹⁰ Sobre este particular, vid. OBERSCHMIDT, R. Y ZELLNER, W.: “OSCE at the Crossroads”, *Working Paper 2*, Centre for OSCE Research, University of Hamburg, 2001. Más específicamente, vid. también: NIKONOV, V.: “OSCE and Russia: Old bridges, New divisions”, *Helsinki Monitor*, n. 1, 2003, p.22; y GHEBALI, V.-Y.: “L’OSCE face aux critiques de la Russie de Vladimir Poutine”, *Défense Nationale*, n. 4, 2001, p. 42. Sin embargo, el paso del tiempo puede contribuir a que la Federación Rusa vaya perdiendo interés por la OSCE, pues es consciente de que otras organizaciones, y en particular la UE, pueden dar una respuesta más adecuada a sus expectativas. Bastaría el ejemplo de que la OSCE no ha conseguido ser un foro para discusiones de tipo económico, cuyo marco más adecuado es la UE. Otras cuestiones que interesan a los rusos como el tránsito a través del enclave de Kaliningrado es algo que también afecta a la UE. Pese al habitual interés ruso por la OSCE, Moscú no puede revitalizar la institución si los países occidentales no lo hacen también.

Prevención de Conflictos (CPC) y la Presidencia austriaca en ejercicio, y se dio incluso la circunstancia de que el Secretario General de la OTAN interviniera por primera vez ante el Consejo Permanente de la OSCE el 2 de noviembre de 2000⁹¹¹. La OTAN también estaba interesada en los aspectos de gestión de crisis, pero el principal escollo, según señala P. De Witte⁹¹², estaría en que los aliados compartieran información clasificada con el CPC, sobre todo por el hecho de que no existiera ningún tipo de acuerdo específico sobre el tema. La alternativa nada deseable hubiera sido, en opinión de este funcionario de la Alianza, una “depuración” de los documentos, con la consiguiente pérdida de tiempo y esfuerzos. Sin embargo, en el terreno práctico, la cooperación entre la OSCE, la OTAN y la UE pareció dar sus frutos en los Balcanes Occidentales en 2000-2001, al evitar la propagación de la violencia étnica en Serbia meridional y en la antigua república yugoslava de Macedonia, tal y como resaltara M. Carp, funcionario de la División de Asuntos Políticos de la Alianza⁹¹³.

A la cooperación entre la UE y la OSCE se refirió el Alto Representante para la PESC, J. Solana, en un discurso ante el Consejo Permanente (18 de enero de 2001). La intervención no supuso ninguna novedad en las posiciones programáticas de la UE, en el sentido de que ningún Estado, institución u organización puede hacer frente por sí solo a los desafíos a la seguridad en Europa, con la consiguiente necesidad de *interlocking institutions*. Sin embargo, no se arrojó ninguna luz sobre si la cooperación sería

⁹¹¹ Lord Robertson, entonces Secretario General de la OTAN, reconocía el papel de la OSCE desde la óptica de los principios y compromisos que los Estados participantes han asumido, lo que implica un modelo de comportamiento en materia de seguridad. Recordaba también la cooperación de la Alianza con la OSCE, aunque puntualizando la diversidad de sus respectivas funciones: “And throughout its history, NATO countries have supported and participated in the OSCE and its operations –even as the Alliance itself focused principally on its main tasks of preventing a major regional war in Europe”. Alabó también el representante aliado la cooperación práctica entre la OSCE y la OTAN en Bosnia-Herzegovina y Kosovo, para recalcar después los principios vigentes en la relación entre instituciones: “This unique division of labour reflects the principles on which institutional relationships should be built: cooperation instead of competition, synergy rather than hierarchy”. Vid. <http://nato.int/docu/speech/2000/s001102a.htm>

⁹¹² Vid. DE WITTE, P.: “The Past, Present and Future of OSCE-NATO Relations”, *op. cit.*..., p. 70.

⁹¹³ Vid. CARP, M.: “Alejarse del abismo”, *Revista de la OTAN*, invierno de 2002, <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/art2.html>. El autor trabajaba en cuestiones relativas a Europa suroriental en la División de Asuntos Políticos de la OTAN y fue uno de los principales miembros del equipo de la Alianza en que trabajó en la prevención de los conflictos de Serbia meridional y de la ex república yugoslava de Macedonia. M. Carpr afirma que “las organizaciones internacionales implicadas en la gestión de ambas crisis consiguieron evitar la duplicación de esfuerzos y cada una de ellas intervino en aquellos campos en los que tenía más experiencia. Así, por ejemplo, en Serbia meridional la UE amplió su presencia de supervisión mientras que la OSCE puso en marcha su programa de adiestramiento de una policía multiétnica en cuanto recibió garantías de la OTAN (a través de la KFOR) para una posible evacuación de emergencia. En la antigua república yugoslava de Macedonia, los esfuerzos de la OTAN en cuestiones de seguridad apoyaron el complejo proceso de negociaciones políticas que se estaban llevando a cabo bajo los auspicios de la UE y Estados Unidos. Además, las frecuentes visitas conjuntas de alto nivel a Skopje, protagonizadas por el Secretario General de la OTAN, el Alto Representante de la UE y el Presidente de turno de la OSCE, potenciaron la influencia política internacional sobre los principales actores de la crisis, y subrayaron la unidad de propósitos y perspectivas de la comunidad internacional”.

preferentemente efectuada en el marco de la OSCE o bien se realizaría de modo autónomo, habida cuenta de que el Plan de Acción del Informe de la Presidencia sobre la Gestión No Militar de Crisis de la Unión Europea, aprobado por el Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999), se refería, por un lado, al propósito de “intensificar y facilitar las aportaciones de la UE a otras organizaciones –tales como la ONU o la OSCE, y su actuación dentro de ellas, cuando sean ellas las que llevan la organización dentro de una determinada crisis”, aunque también había una alusión al caso de “actuación independiente de la UE”⁹¹⁴. Por lo demás, el representante europeo quiso subrayar que la asunción de responsabilidades en este ámbito por la Unión iría también en beneficio de la propia OSCE y que los esfuerzos de la UE no prejuzgarían el papel futuro de cada institución⁹¹⁵. Mas la impresión parecía ser la contraria: desde el momento en que la Unión quería potenciar la PESC, era comprensible que asumiera nuevas capacidades como la gestión no militar de crisis, pese a la probada experiencia de la OSCE en este ámbito. La opción de la UE resultaba un tanto forzada; era la del consabido “progreso” a través de la reforma estructural, mas esto aparecía como imprescindible para dar mayor contenido a un pilar no muy sólido como el de la PESC. Con todo, J. Solana insistió en que la UE no pretendía ningún tipo de exclusividad en la gestión no militar de crisis⁹¹⁶ y que incluso las capacidades de la UE en este ámbito podrían incluso utilizarse en misiones no lideradas por la Unión. Esto, sin embargo, no ha sucedido en la práctica: no se ha visto ninguna misión de gestión de crisis que fuera dirigida, por ejemplo, por la OSCE. Incluso otro detalle del mencionado discurso apuntaba a que la UE también pretendía abarcar un terreno por lo general asociado a la trayectoria de la OSCE: el de la prevención de conflictos, si bien el ámbito abarcado es global y no sólo europeo⁹¹⁷.

⁹¹⁴ Consejo Europeo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999), Conclusiones de la Presidencia, Informe de la Presidencia sobre la Gestión no Militar de Crisis de la Unión Europea, Plan de Acción, Anexo 2 a Anexo IV.

⁹¹⁵ “Our efforts do not prejudice the role of the EU or the OSCE in any future crisis situation. But they underline the need for us to work closely together in order to ensure that the limited resources we have can be used for both EU and OSCE led missions”. Address by Javier Solana, High Representative of the European Union for Common Foreign and Security Policy (CFSP), before the OSCE Permanent Council, Vienna, 18, January 2001, http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/solana7details.asp?cmsid=246&BID=1

⁹¹⁶ “But we are not aiming to be exclusive. Close co-operation with the OSCE is an integral part of our efforts to improve the way in which we respond to crises (...) There is therefore much general experience in the OSCE which the EU can draw from. Basing ourselves on existing expertise makes sense not only by avoiding duplication, but in also helping to harmonise procedures (...) The increased capacities being developed by the EU are not only for EU-led missions. They can also be deployed to OSCE-led missions”. Sin embargo, el mismo J. Solana diría el 25 de septiembre de 2002, ante el Consejo Permanente de la OSCE: “In the field of conflict prevention and crisis management, the EU intention is to be capable of conducting an operation alone, alone but using the capacities of NATO, or jointly with NATO and/or other international organisations”. Como cabía esperar, se recalca la independencia de la UE en estos campos y no hay ninguna referencia explícita a la OSCE.

⁹¹⁷ “The EU’s efforts to build capacities for crisis management are not at the expense of our efforts to prevent conflicts and crises from occurring in the first place. Prevention is of course better than cure, which is why we are devoting time and energy to this issue”. El Representante para la PESC recordaba al respecto el informe presentado al Consejo Europeo de Niza (7 y 8 de diciembre de 2000) sobre el modo de mejorar la coherencia y la efectividad de la acción de la UE para la prevención de conflictos. Recordemos además el establecimiento por el Consejo de la UE de un Mecanismo de Reacción Rápida *EC) No 381/2001*, OJEC, 27.2.2001.; y la Comunicación de la Comisión sobre

No menos clarificador resultaría otro discurso del Alto Representante de la PESC ante el Consejo Permanente de la OSCE (25 de septiembre de 2002)⁹¹⁸, en el que habría una significativa referencia a la próxima ampliación de la UE a diez miembros, con lo que casi la mitad de los Estados participantes de la OSCE estarían integrados en la Unión. La consecuencia era toda una redefinición geográfica para la región, lo que también llevaría aparejado un nuevo planteamiento de las relaciones de la UE con sus vecinos de Europa Oriental que desembocara en nuevas relaciones de cooperación⁹¹⁹. En este mismo discurso se señalaba que conforme se desarrollara la PESC, la relación entre la OSCE y la UE sería más profunda, pero en la práctica no se puede decir que la cooperación vaya más allá de intercambios de información y de expertos, de desarrollo de métodos y modelos compatibles o de una cierta coordinación en las áreas donde la OSCE y la UE desarrollan sus actividades. Lo cierto es que la ampliación y las expectativas de la UE han elevado a esta organización a la cúspide de lo que se venía conociendo como “arquitectura de seguridad” europea⁹²⁰, con el consiguiente papel marginal para la OSCE, a pesar de que en ésta participen 56 Estados.

Las tareas del noveno Consejo Ministerial de la OSCE (Bucarest, 2 y 3 de diciembre de 2001) estuvieron influenciadas por los efectos de los ataques terroristas del 11 de septiembre de aquel año, lo que llevaría a los Estados Participantes a aprobar el Plan de Acción de Bucarest para la Lucha contra el Terrorismo, en el que se señala que la OSCE está dispuesta a contribuir en la lucha contra el terrorismo en estrecha cooperación con otros foros y organizaciones, una contribución en consonancia con la Plataforma de Seguridad Cooperativa. En concreto, en el Plan de Acción (IV, 27) se afirma que la OSCE puede desempeñar una función de coordinación respecto de iniciativas interregionales e intrarregionales⁹²¹. Pero, como en tantas otras ocasiones, la aportación de la OSCE se

Prevención de Conflictos, 11.04.01, COM (2001) 211 final.

⁹¹⁸ Vid. Address to the Permanent Council of the OSCE by Mr. Javier Solana, High Representative for the CFSP of the European Union, “*The European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: The shape of future cooperation*”, Vienna (25 September 2002), <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/72254.pdf>

⁹¹⁹ “It is to be hoped that the EU accession will have positive consequences, not just for some but for all our neighbours. This will be a time for exploring new forms of cooperation to forge closer ties and also to deal with common problems such as illegal immigration, trafficking of drugs and human beings, and spillover from local and regional crises”. La citada problemática es de particular interés en las áreas del Cáucaso y Asia Central, donde la OSCE seguía teniendo un papel destacado, mientras que en los Balcanes Occidentales crecía el protagonismo de la UE.

⁹²⁰ Es expresiva la conclusión del citado discurso de J. Solana: “It is inevitable, given the history of the EU, its expanding geography, its widening role in world affairs, and the irreversible process of globalisation, that it will increase its capacity to act as a political and security body in the world. Not just because the EU wants this, but also because others want it of us”.

⁹²¹ A este respecto hay que recordar la invitación de la OSCE a organizaciones e iniciativas regionales y subregionales a aprovechar las ventajas de los contactos regulares y las posibilidades ofrecidas por la OSCE. Vid. Report to participating States on the OSCE meeting with regional and

centrará en sus características específicas, en aquellas actividades en que ya actúa y posee experiencia como, por ejemplo, la formación y supervisión de fuerzas policiales, la reforma legislativa y judicial y la vigilancia fronteriza (Plan de Acción I,2). Respecto a la cooperación de la OSCE con las organizaciones, el Plan de Acción recuerda previamente que las Naciones Unidas son el marco de la acción mundial contra el terrorismo (IV, 27), pero no cita específicamente a ninguna en Europa salvo la Unión Europea, con la que la OSCE intensificará la cooperación en materia de análisis y alerta temprana (IV, 28). En cambio, sí hay referencias al diálogo con organizaciones fuera del área de la OSCE como la Organización de Cooperación de Shanghai, la Organización de la Conferencia Islámica, la Liga Árabe o la Organización para la Unidad Africana, lo que sirve para recordarnos una vez más el convencimiento de los Estados participantes de que las amenazas a la seguridad provienen sobre todo de áreas adyacentes al ámbito territorial de la OSCE. Otro detalle que sirve para reiterar que las amenazas a la seguridad son de carácter global, dado que en el nuevo entorno de seguridad, llamativamente visible tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, han aparecido actores no estatales y amenazas de carácter asimétrico que cuestionan la tradicional percepción de la seguridad en un contexto multilateral. De ahí que tienda a verse como algo un tanto limitado el concepto de “seguridad europea”, pues no corresponde a una realidad en la que la seguridad ha dejado de ser divisible⁹²².

Posteriormente, y en virtud de la disposición del párrafo 13 de la Carta sobre la Seguridad Europea en la que los Ministros ofrecían a la OSCE como foro de cooperación subregional, tendrían lugar en Lisboa (12 de junio de 2002) y Viena (6 de septiembre de 2002) dos reuniones de alto nivel de la OSCE con organizaciones regionales y subregionales para la prevención y lucha contra el terrorismo⁹²³. No se trataba, sin embargo de establecer ninguna labor de coordinación sino de un foro de discusión política, conforme a lo establecido en el citado párrafo 13 de la Carta: “La OSCE facilitará el intercambio de información y experiencia entre los grupos subregionales y podrá, si así se le pide, recibir y conservar sus acuerdos y pactos mutuos”.

Sin embargo, la celebración del Consejo Ministerial de Oporto (6 y 7 de diciembre de 2002) presentará una vez más el contraste de las declaraciones con los hechos, pues la cooperación sólo puede ser eficaz si los responsables políticos están convencidos del papel

subregional organizations and initiatives on preventing and combating terrorism, Vienna, 6 September 2002, *SEC.GAL/166/02*, 20 September 2002.

⁹²² Ya hemos aludido en alguna ocasión a que la CSCE, desde sus orígenes, contemplaba el carácter global de la seguridad como, por ejemplo, en el preámbulo del Decálogo de Helsinki, donde se reconoce “la estrecha relación que existe entre la paz y la seguridad en Europa y en todo el mundo”.

⁹²³ En la reunión de Viena participaron representantes de unas veinticinco organizaciones e iniciativas. Además de las NNUU, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la OTAN, estaban instituciones que operan en el área de la OSCE, tales como el Consejo de los Estados del Báltico, la Iniciativa Centroeuropa, la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro, la Iniciativa de Cooperación del Sureste Europeo, la Organización de Cooperación de Asia Central... Pero en ningún momento se planteó que la OSCE tuviera ningún papel coordinador, pues, tal y como comentó F. Seixas da Costa, el representante permanente portugués ante la OSCE: “Indeed, not every regional organization possesses the structures and the capacity required to implement and coordinate the necessary actions to adequately implement the measures imposed by the Security Council resolutions”, vid. *Pc.DEL/666/02*, 6 September 2002.

que tienen que desempeñar las instituciones, pero éste no pareció ser el caso de la OSCE, dado el bajo nivel de representación gubernamental en Oporto. Los ejemplos fueron significativos: sólo tres ministros de Asuntos Exteriores de países de la UE, pero ningún representante de dicho nivel para Estados Unidos y Canadá, y ni siquiera los países de Asia Central enviaron a sus ministros con la excepción de Tayikistán⁹²⁴. Todo un contraste con la Cumbre de la OTAN en Praga (21 y 22 de noviembre de 2002) y el Consejo Europeo de Copenhague (12 y 13 de diciembre de 2002), donde ambas organizaciones tomaron decisiones trascendentales sobre su ampliación, materializadas dos años después. Estos detalles demuestran cómo se tiende a convertir a la OSCE en una *talk shop*, por mucho que la Declaración Ministerial de Oporto emplee términos de esta guisa en términos de seguridad global: “A medida que nos adentramos en el nuevo siglo (...) y se hace más valiosa la contribución que puede hacer la OSCE a una comunidad internacional en la que todas las naciones y sus habitantes se sientan seguros” (párrafo 1); o en términos de seguridad basada en la cooperación: “Nuestros esfuerzos serán complementados por los de otras instituciones y organizaciones internacionales con las que cooperaremos estrechamente, sobre la base de la Plataforma de Seguridad Cooperativa” (párrafo 2).

La Presidencia holandesa de la OSCE no dejaría de reconocer las dificultades para una auténtica cooperación con la UE y la OTAN, en una carta enviada por el Ministro holandés de Asuntos Exteriores, J. De Hoop Scheffer, al Parlamento de su país, en la que cabe subrayar, entre otros aspectos, el reconocimiento de que la OSCE ya no es el único foro de encuentro entre lo que en otro tiempo se llamó el Este y el Oeste, teniendo en cuenta la “occidentalización” que supone ampliar la OTAN y la UE. Otras evidencias resaltadas en la comunicación del Ministro eran el hecho de que los países, todavía no pertenecientes a las estructuras euroatlánticas, antepusieran el diálogo con la OTAN y la UE al diálogo con la OSCE, además de una constatación de mayor calado: al convertirse la OTAN y la UE en los dos principales actores de la seguridad europea, la OSCE entendida como una plataforma europea para un diálogo de seguridad quedaba minimizada⁹²⁵. La preocupación de la presidencia holandesa de la OSCE sobre la nueva configuración que estaba tomando la llamada “arquitectura de seguridad” europea, se reflejaría en un discurso de De Hoop Scheffer a la Asamblea Parlamentaria de la OSCE (20 de febrero de 2003) en el que se urge a definir la posición de la OSCE en dicha arquitectura⁹²⁶, pero esto en modo

⁹²⁴ Estas observaciones las hizo el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Turquía durante el período de la presidencia holandesa de la OSCE (2003). Vid. TÜZEL, O.B.: “The OSCE; Quo Vadis?”, <http://www.mfa.gov.tr/NR/rdonlyres/DCBB7B5F-0209-41EO-AD26-95B8F2644CE5/0/OmerBurhanTuzel.pdf>

⁹²⁵ Vid. TÜZEL, O. B., *loc. cit*

⁹²⁶ “I am convinced of the OSCE’s added valued in comparison with existing organisations such as NATO, the EU and the Council of Europe. None of those is capable of replacing the OSCE’s key assets. But we still need to think about a clear definition of their respective roles”. Vid. “The importance of parliamentary dimension”, Address by Mr. Jaap de Hoope Scheffer, Minister of Foreign Affairs of the Kingdom of Netherlands, Vienna, 20 February 2003 http://www.osce.org/documents/cio/2003/02/653_en.pdf En idéntica línea, tenemos un informe oficial holandés que también se hace eco de la falta de claridad sobre el papel de la OSCE, vid. “The Netherlands and the OSCE in 2003: Role and Direction”, *Advisory Council on International Affairs*, N. 26, May 2002, p. 42.

alguno significaría una división permanente del trabajo entre las organizaciones, algo que se rechaza expresamente en el párrafo 12 de la Carta de la Seguridad Europea. La realidad es que la OSCE ya no puede considerar como exclusivo ningún ámbito en cuestiones de seguridad⁹²⁷, pues ya hemos visto que otras organizaciones como la UE están ampliando sus capacidades. En tales circunstancias, los propósitos de una mayor cohesión política y operativa entre las organizaciones no pasan de ser un *wishful thinking*, pues así suenan los términos expresados por el párrafo 53 de la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI: “Nuestra cooperación actual con otras organizaciones e instituciones está inspirada en un diálogo político y una labor de coordinación estructurada sobre cuestiones temáticas o de índole regional surgidas en toda el área de la OSCE, así como en nuestros valores comunes y objetivos”⁹²⁸. Mas la realidad contrasta con las declaraciones programáticas. J. De Hoop Scheffer, que pasó de ser Presidente en ejercicio de la OSCE a Secretario General de la OTAN, reconoció en un discurso ante el Consejo Permanente de la OSCE, cuando ya había asumido la responsabilidad de la Secretaría de la Alianza, que los principios amparados por la OSCE son esenciales para la construcción de la seguridad en Europa, pero no dejó de recordar la necesidad de realizaciones concretas en una escena internacional que está evolucionando rápidamente⁹²⁹.

⁹²⁷ No por esto la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI, aprobada en la Undécima Reunión del Consejo Ministerial (Maastricht, 1-2 de diciembre de 2003), deja de reiterar, como en tantos documentos anteriores, que la OSCE constituye un instrumento clave, para su región, de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto (párrafo 24). El problema es que estos ámbitos han dejado de ser exclusivos de la OSCE y que la institución parece resignarse a esta situación, ya que reconoce los hechos consumados en el párrafo 54 de la Estrategia: “La OSCE deberá preservar su flexibilidad a fin de poder seguir cooperando con diversas organizaciones a medida que vayan evolucionando sus respectivas capacidades y objetivos operativos en función de las amenazas percibidas y de los recursos disponibles”. Se diría que las capacidades de algunas organizaciones –casos de la OTAN y la UE– van siempre en incremento, y es la OSCE quien mantiene un *low profile* y a quien toca hacer acopio de flexibilidad para no quedar enteramente desplazada.

⁹²⁸ En ese mismo párrafo se trasluce la realidad de que estos métodos de cooperación no son enteramente operativos. De ahí que se afirme a continuación: “Deben alentarse los contactos entre los enviados y los representantes especiales de cada entidad, así como el desarrollo de estrategias compartidas y de misiones exploratorias conjuntas”. Se aprecia una falta de voluntad política en el terreno práctico, que no es incompatible con las reuniones periódicas e institucionalizadas, como puede leerse en el párrafo 55 de la Estrategia: “(La OSCE) seguirá, por ello, organizando reuniones de coordinación e intercambio de información con estas organizaciones e instituciones para temas de interés mutuo”. La inquietud por alentar más la cooperación está presente también en el párrafo 57: “También se podrá potenciar esta cooperación mediante reuniones más frecuentes de intercambio de información con otras organizaciones e instituciones interesadas y mediante el establecimiento de personas de enlace al respecto”.

⁹²⁹ La concepción global de la seguridad, propia de la CSCE/OSCE, es un modelo universalmente reconocido para definir la seguridad, señalaba el Secretario General en su intervención. Sin embargo, añadía que “The challenges put before us by a rapidly changing international environment require all our institutions to adapt, and to demonstrate their continuing relevance. Today, our institutions are being judged less by what they represent but rather by what they can achieve”. En este mismo discurso, el político holandés valoraba el papel que pudiera tener la OSCE en la gestión de los *frozen conflicts* del área ex soviética, dado que sus principales protagonistas son Estados participantes que no son miembros de la OTAN y la UE, pero en la práctica las posibilidades de la UE para resolverlos son mucho mayores, tras la política de vecindad puesta en marcha por la Unión tras ampliar sus fronteras. Por

Se diría que ninguna de las organizaciones europeas y transatlánticas quiere ser considerada como “irrelevante”. En consecuencia, la solución no suele ser otra que lo que los textos en inglés llaman *the way forward*, y otros consideran una simple “huída hacia delante” que no siempre va acompañada de la definición de unos objetivos precisos, y que se presenta en forma de ampliación del número de miembros o de la asunción de nuevas capacidades. Tenemos los ejemplos de los procesos de ampliación de la OTAN y la UE, que alcanzaron un punto culminante en 2004 con la incorporación de siete Estados a la Alianza y de diez a la Unión. Su consecuencia indirecta es el aumento de la marginalización de la OSCE, además de una incidencia negativa en la cooperación entre las instituciones. El problema se agudiza para la OSCE desde el momento en que es, a diferencia de la OTAN, una entidad de *soft security*, y, carece de las estructuras económicas y de las ayudas financieras de la UE. Pierde, por tanto, su atractivo como foro para muchos Estados participantes, con el agravante de que algunas de sus capacidades como la gestión de crisis, han sido también asumidas por la OTAN y la UE. Estamos, por tanto, ante una época de transición para la seguridad europea, según señalaba acertadamente A. Rotfeld en la Primera Conferencia Anual de la OSCE para el Examen de la Seguridad (2003) ⁹³⁰. En el caso de la UE, es manifiesta su voluntad de configurarse como un destacado actor internacional, dotado de su propia Estrategia Europea de Seguridad, que fue adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas (12 de diciembre de 2003), lo que significará implícitamente una confirmación de esa tendencia de la UE de desarrollar sus propias capacidades y de desplegar misiones en áreas en las que la OSCE había jugado anteriormente un destacado papel ⁹³¹, como es el caso de los Balcanes, donde la Unión aparece como la organización más influyente en el futuro de dicha área. Es llamativo que en la citada Estrategia sólo aparezca esta breve referencia a la OSCE, que ni

lo demás, en el citado discurso se subraya la cooperación entre la OSCE y la OTAN en proyectos específicos (conferencias, seminarios...) en Ucrania o Moldavia, o en la supervisión de los distintos procesos electorales en Afganistán, socio de cooperación de la OSCE. Vid. Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the OSCE Council, Vienna, 3 Nov. 2005, <http://www.nato.int/docu/speech/2005/s051103a.htm>

⁹³⁰ En el contexto de la primera Conferencia Anual para el Examen de la Seguridad (Viena, 24-25 de junio de 2003), A. Rotfeld, que también era Ministro de Asuntos Exteriores de Polonia, afirmó que la OTAN y la UE se ampliarán más en los próximos diez o quince años, y también resaltó el creciente interés de Estados Unidos por Asia Central, para llegar a la siguiente conclusión: “This may result from a different US approach that stresses a distinction between the uS military structure, designed to conduct military operations with a high technological content, and a type of organization, for the Alliance and the EU, less advanced technologically, which would be devoted mainly to crisis management”. Como puede observarse, en este escenario la OSCE carece prácticamente de visibilidad. Vid. “European Security System in Transition”, *PC.DEL/696/03*, 25 June 2003.

⁹³¹ Esta tendencia se comprende, en parte, por una reacción defensiva de la UE que busca reforzar uno de sus puntos débiles: la Política Exterior y de Seguridad. Así lo puso de manifiesto hace algún tiempo el representante permanente de los Países Bajos, en referencia a algunos Estados de la UE: “Instead of focusing or reinforcing our capacity to act jointly and more effectively in and through the OSCE, they prefer the European Union, which after all is developing its own military and civilian rapid reaction capability, to “act on its own”. Were this scenario to materialize the OSCE could be easily dispensed with”. Vid. LANDMANN, J.: “An introduction with some personal thoughts on the OSCE”, Netherlands Helsinki Committee (ed.), *25 Years Helsinki Final Act, Symposiums contributions*, The Hague, 9 October 2000, p. 12.

quiera es exclusiva: “Para la Unión Europea, la consolidación y la eficacia de la OSCE y del Consejo de Europa revisten una especial importancia”⁹³².

Los problemas de la cooperación entre organizaciones e instituciones en el área de la OSCE fueron abordados en la Tercera Conferencia Anual de Examen de la Seguridad (Viena, 21-22 de junio de 2005), y allí se pusieron de relieve no sólo los efectos de la ampliación de la OTAN y la UE, sometidas ambas al mismo tiempo a procesos de reformas internas, sino que también influyen negativamente en la cooperación las divergencias entre la Federación Rusa y las estructuras euroatlánticas, que llevan a diferentes interpretaciones de los valores comunes que los Estados participantes comparten en el área de la OSCE⁹³³. Por lo demás, la práctica demuestra que la OSCE no está ejerciendo un destacado papel de complementariedad con las organizaciones que tienen un mayor peso específico. Acaso pudiera tener mayores posibilidades en la promoción de marcos en los que participen instituciones e iniciativas subregionales, particularmente en el Cáucaso y Asia Central, áreas que, en principio, parecen estar excluidas de la ampliación de la OTAN y la UE⁹³⁴, y a este respecto la OSCE no sólo debería fomentar la estabilidad por medio de sus Misiones sobre el terreno sino incluso realizar un papel coordinador de actividades conjuntas⁹³⁵. La dificultad de la labor de la OSCE en Asia Central es grande, pues es un espacio en el que sigue siendo más importante la dependencia de los clanes tradicionales y de las estructuras tribales que de las instituciones de un Estado moderno basado en la democracia y el imperio de la ley. En cualquier caso, la OSCE no podrá resolver por sí misma los problemas de Asia Central y necesitará de la cooperación de la OTAN y la UE; y una mayor implicación de las estructuras euroatlánticas desatará sin duda los celos de la Federación Rusa, pues es evidente que en determinadas áreas de la OSCE los factores geopolíticos siguen figurando en primer plano. De ahí que sea esencial –y esto va más allá de la problemática específica de la OSCE– una auténtica asociación de esas mismas estructuras euroatlánticas, muy especialmente la UE, con la Federación Rusa, pues ésta sigue manteniendo su percepción de que las actividades de la OSCE van en detrimento de sus intereses políticos y estratégicos en la región de la CEI. Corresponderá, en definitiva, a la OTAN y la UE convertir a Rusia en su socio estratégico efectivo, y destacados instrumentos en este ámbito son el Consejo de Asociación Permanente UE-Rusia y el Consejo Rusia-OTAN, aunque, pese al incremento del desarrollo de esta

⁹³² Vid. *Estrategia Europea de Seguridad*. Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

⁹³³ Vid. 2005 Annual Security Review Conference, Vienna, 21 and 22 June 2005, Chair's Report, *PC.Del/814/05*, 1 August 2005, pp. 23-26.

⁹³⁴ Sin embargo, Georgia ha expresado desde hace algún tiempo su intención de adherirse a la Alianza, vid. la intervención del presidente M. Saakashvili en la Conferencia de Munich sobre Política de Seguridad (2006), http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_presse=&menu_2006

⁹³⁵ El embajador Robert Barry hacía algún tiempo un llamamiento a un mayor papel de la OSCE en Asia Central, más allá de organizar seminarios y conferencias, porque de la estabilidad de las ex repúblicas de Asia Central depende la de un Afganistán en el que está implicada la comunidad internacional, pero el diplomático ponía en duda que Estados Unidos quisiera otorgar un papel más activo a la OSCE en la región. Vid. BARRY, R.L.: “The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?”, *Basic Research Report*, 2002.3, July 2002, p. 25.

cooperación en los últimos años, persistan todavía las divergencias⁹³⁶. La asociación estratégica con Rusia debería ir más allá de una mera conciliación de intereses, en los términos de una diplomacia tradicional, pues una paz estable, siguiendo la conocida teoría del diplomático británico R. Cooper, pasa por una integración de Rusia en el mundo posmoderno, al que pertenece la UE, y esto es mucho más que exportar la democracia y la economía de mercado: es que los rusos formen parte de nuestro sistema de diplomacia multilateral⁹³⁷. Se podría añadir que estos propósitos deberían extenderse a los demás Estados de la OSCE que no están llamados a integrarse en las estructuras euroatlánticas.

Sin embargo, el futuro de la OSCE, también en el aspecto de la cooperación, dependerá una vez más de la voluntad de los Estados participantes, pues éstos deberían estar convencidos de que tanto las normas como los procedimientos de la OSCE, así como sus instituciones y mecanismos, se ajustan a sus necesidades específicas. El problema es que piensen que esas necesidades quedan cubiertas mejor por otra organización de mayor peso específico y visibilidad en la escena internacional: la UE. Los hechos demuestran que la Unión va quemando etapas en las áreas próximas a su ámbito territorial, con el establecimiento de un nuevo marco para la cooperación con sus Estados vecinos: la Política Europea de Vecindad (PEV)⁹³⁸. En el caso de Europa, la PEV abarca Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, así como los países del sur del Cáucaso (Georgia, Armenia y Azerbaiyán), pero es bastante probable que la UE también incremente su interés por Asia Central, con lo que cubrirá la totalidad del área de la OSCE, y puede así entrar una vez más en competición con la institución paneuropea, desde el momento en que la PEV parece fundamentarse en un enfoque global y cooperativo de la seguridad, pues pretendería integrar las dimensiones política, militar, económica y social de las políticas externas de la UE. El riesgo radica en que la Unión no tenga una voluntad clara de aprovechar la experiencia y la presencia de la OSCE en estas áreas geográficas, pues a veces se olvida que en la OSCE no sólo prima la dimensión humana de la seguridad, pues su enfoque es

⁹³⁶ Sobre el desarrollo de la cooperación de Rusia con las estructuras euroatlánticas, podemos destacar un artículo del Viceministro ruso de Asuntos Exteriores, vid. GRUSHKO, A.: "The Euro-Atlantic Vector of Russian Foreign Policy", http://www.mid.ru/brp_4.nsf/itogi/ Resulta llamativo que este artículo, escrito poco después del Consejo Ministerial de Liubliana (5 y 6 de diciembre de 2005), utilice el término "euroatlántico", que es de uso común desde hace tiempo en la Alianza.

⁹³⁷ El diplomático R. Cooper, Director General de Asuntos Exteriores y Político-Militares del Consejo de la UE, ha difundido en los últimos años su teoría de los Estados pre-modernos (Somalia, Afganistán..., los llamados *failed States*), modernos (China, India, Brasil..., potencias tradicionales en la defensa de sus intereses nacionales) y posmodernos (la UE y Japón, que operan sobre la base de la transparencia, el imperio de la ley y la seguridad por la cooperación). Respecto a los Estados Unidos, R. Cooper los sitúa ante la trascendental decisión de optar por el unilateralismo de una política de potencia o integrarse en el "mundo posmoderno". Vid. COOPER, R.: *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, New York, 2003.

⁹³⁸ La preocupación de la UE por sus Estados vecinos está presente también en la Estrategia Europea de Seguridad: "No nos interesa que la ampliación cree nuevas líneas divisorias en Europa. Tenemos que extender los beneficios de la cooperación política y económica a nuestros vecinos del este y al mismo tiempo contribuir a la solución de sus problemas políticos. Debemos tomarnos un interés mayor y más activo en los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento será también una religión limítrofe". (*Estrategia Europea de Seguridad*. Crear seguridad en los países vecinos). De la lectura de este párrafo no es difícil deducir que la PEV solaparía necesariamente las actividades de la OSCE, lo que afectaría una vez más a las posibilidades de una cooperación eficaz entre la OSCE y la UE.

integral y también existe, por ejemplo, una dimensión económica que desgraciadamente no es tan visible, pero que permitiría mayores posibilidades de cooperación⁹³⁹. Mas lo cierto es que en el Documento de Estrategia de la Comisión sobre Política Europea de Vecindad, no hay ninguna referencia a la cooperación con la OSCE: las alusiones a la OSCE se refieren una vez más al terreno de los principios y compromisos, que supuestamente compartirían algunos Estados vecinos con los miembros de la UE, pues todos ellos son participantes en la OSCE⁹⁴⁰. Pero lo peor quizás sea que la OSCE ni siquiera es mencionada cuando el Documento de la PEV se refiere a la cooperación regional⁹⁴¹.

En consecuencia, los temores sobre una posible marginalización, se tornan ciertos desde el momento en que la OSCE ocupa un lugar secundario en la agenda de muchos Estados, que, por ejemplo, ya no envían a sus Ministros de Asuntos Exteriores a los Consejos Ministeriales⁹⁴². Estamos también ante un problema de percepción de la OSCE

⁹³⁹ En los ámbitos cubiertos por la PEV, cabrían también las actividades de la OSCE en materia de lucha contra el terrorismo y el tráfico de seres humanos, la gestión del control de fronteras, la lucha contra el blanqueo de dinero y los delitos económicos y financieros. Recordemos también las actividades de la OSCE en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y reconstrucción posconflicto, con los casos concretos del Transdniéster (Moldavia), Osetia del Sur (Georgia) o Nagorno-Karabaj (Armenia-Azerbaiyán). Existe, por tanto, un marco para la cooperación entre la OSCE y la UE que podría concretarse, por ejemplo, en una implicación de la OSCE en los Planes de Acción contemplados por la PEV. Vid. PAVLYUK, O.; WOHLFELD, M.: "The European Neighbourhood Policy and the OSCE", European Policy Centre, *Issue 12-Europe: How wide? How deep?*, 13-09-2004.

⁹⁴⁰ Vid. *Documento de Estrategia de la Comisión sobre Política Europea de Vecindad*: "La UE desea ver un compromiso reforzado, creíble y sostenido sobre la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, así como avances en el desarrollo de una economía de mercado. Estos valores comunes también subyacen a la adhesión de Georgia, Armenia y Azerbaiyán al Consejo de Europa y a la OSCE" (Cáucaso meridional). "Los vecinos de la Unión se han comprometido a observar los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante su adhesión a una serie de tratados multilaterales y mediante sus acuerdos bilaterales con la UE (...) Algunos de ellos son miembros del Consejo de Europa y de la OSCE" (Compromiso con los valores compartidos).

⁹⁴¹ "El Consejo de Europa, el Consejo del Mar Báltico, la Iniciativa Centroeuropea (ICE), la Cooperación Económica del Mar Negro (CEMN) y el Pacto de Estabilidad deberán desempeñar una función importante, junto con las eurorregiones y la cooperación transfronteriza a escala local" (Cooperación regional en las fronteras de la UE). No menos significativo nos parece, pues tampoco se menciona a la OSCE, el discurso de B. Ferrero-Waldner, Comisaria de Relaciones Exteriores y de Política de Vecindad, en la Cumbre del Consejo de Europa (Varsovia, 16-17 de mayo de 2005): "There is strong cooperation between the European Commission and the Council of Europe which goes far beyond political rhetoric. As you know we work closely together in the context of EU enlargement and our Neighbourhood Policy. Rather than develop a parallel system we make use of the Council of Europe's expertise to monitor the compliance of the candidate countries with what we call the "political" criteria. I inspired myself from this extremely valuable experience in the context of the Action Plans being developed within the Neighbourhood policy". Vid. http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_speech_waldner_en.asp

⁹⁴² V.-Y. Ghebali ha señalado que la "debilidad" de la OSCE se debe, en parte, a la propia voluntad de los Estados participantes que le han dado un perfil institucional limitado, en aras de una supuesta flexibilidad. A esto puede añadirse el problema de la visibilidad, pues una de las ventajas comparativas de la OSCE es precisamente su capacidad de prevención de conflictos, una función que necesita ser desarrollada con estricta confidencialidad. Vid. GHEBALI, V.-Y.: "The OSCE Between Crisis and Reform: Toward a New Lease on Life", *DCAF, Policy Paper, n.10*, Geneva, November, 2005, p. 2.

por sus propios Estados participantes, ya que éstos parecen tener muy en cuenta cuál es el estado real de las relaciones de la OSCE con las organizaciones internacionales, y en particular con la UE y la OTAN⁹⁴³. Después de todo, el papel de la OSCE depende en buena medida de cómo determinadas organizaciones se ven a sí mismas y definen sus respectivos objetivos. Ciertamente éstas no pretenden definir el papel de otras instituciones, mas el hecho de aumentar progresivamente sus capacidades termina redundando en una cierta marginalización de la OSCE que según el diplomático austriaco G. Stoudmann, ex director de la OIDDH, no es tanto el resultado de decisiones deliberadas sino que es con frecuencia efecto de la conveniencia que considera a la OTAN y a la UE como más relevantes en el ámbito político y más efectivas tanto en los procesos de decisión como en los recursos disponibles⁹⁴⁴. Tal y como resalta S. Biscop, no se trata de una total ausencia de coordinación, por ejemplo, entre la UE y la OSCE, pues las troikas de ambas instituciones se reúnen dos veces al año y existen proyectos de cooperación específica en bastantes países. El problema es que no hay una coordinación efectiva de carácter estratégico, pues no se fijan objetivos a largo plazo ni se especifican los instrumentos que irían destinados al cumplimiento de los objetivos fijados. Por lo demás, el citado autor belga subraya una impresión extendida: la táctica de la UE respecto a la OSCE es simplemente ignorarla⁹⁴⁵.

Pese a todo, al menos las perspectivas de cooperación entre la OSCE y el Consejo de Europa parecen haber mejorado un tanto, tras la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo (Varsovia, 16-17 de mayo de 2005), en la que se adoptó una Declaración para un reforzamiento de la cooperación entre las dos instituciones, y en la que se identifican cuatro ámbitos prioritarios de cooperación como la lucha contra el

⁹⁴³ Esta percepción se pone de manifiesto, por ejemplo, en “Common Purpose. Towards a More Effective OSCE”, *Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, 27 June 2005, p. 10.

⁹⁴⁴ Vid. STOUDMANN, G.: “The OSCE: Still relevant to the new global security environment?”, *Helsinki Monitor*, n. 3, 2005, p. 255. El autor apuesta también por la apertura de oficinas de enlace de la OSCE en Nueva York (NNUU) y Bruselas (OTAN y UE). La OSCE necesita conocer lo que planean estas organizaciones con la finalidad de tomar iniciativas o dar una respuesta rápida a las medidas que éstas desarrollen. Esa misma recomendación de abrir oficinas de enlace en las ciudades citadas, que supondría un reforzamiento de la cooperación estratégica de la OSCE con estas organizaciones, figura también en el *Report Colloquium on “The Future of the OSCE”*, A Joint Project of the OSCE Parliamentary Assembly and the Swiss Institute for World Affairs, Washington, 5-6 June 2005, pp. 5 y 10. Más optimista, sin embargo, es el análisis de V.-Y. Ghebali, que considera que no hay que sobrevalorar las consecuencias de la ampliación de la UE y la OTAN. Esta ampliación tiene claros límites, dado que cuanto más se expanda la Unión, más difícil le resultará hablar con una única voz en política exterior, y respecto a la OTAN, no se han solucionado por completo los problemas de la reciente fractura en las relaciones transatlánticas por el conflicto de Irak. En cualquier caso, sigue habiendo Estados participantes de la OSCE que no tienen perspectivas de acceder a ambas organizaciones. De ahí, según el autor, la necesidad de que la UE, la OTAN y la OSCE trabajen juntas en función de sus ventajas comparativas. Acaso Ghebali no ha destacado lo suficiente las posibilidades de la UE con la PEV. Vid. GHEBALI, V.-Y.: “The OSCE Between Crisis and Reform...”, *op. cit.*, p. 20.

⁹⁴⁵ Vid. BISCOP, S.: “The EU, The OSCE and the European Security Architecture: Network or Labyrinth?”, Paper for Presentation at the Helsinki Monitor Conference, *OSCE’s Future after 30 Years*, Vienna, 9 September 2005, <http://www.irri-kiib.be/papers/lecture-OSCE-090905.htm>

terrorismo, la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, las acciones contra el tráfico de seres humanos y la promoción de la tolerancia y la no discriminación, que fueron incluidos tanto en la citada Declaración como en el Plan de Acción aprobado en la Cumbre⁹⁴⁶. El entonces Presidente en ejercicio, D. Rupel, Ministro de Asuntos Exteriores de Eslovenia, apeló en su discurso ante la Cumbre a los valores comunes defendidos por ambas instituciones: los valores de la democracia y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, que son precisamente el núcleo de la concepción global de la seguridad de la OSCE. El Presidente apuntó incluso a un ideal para las relaciones entre la OSCE y el Consejo de Europa: deberían reforzarse mutuamente al igual que lo han hecho la OTAN y la UE, pero sus palabras tampoco ocultaban la realidad de la aparente falta de voluntad de algunos Estados de no aprovechar al máximo las capacidades y experiencias de la OSCE, lo que sirve para poner de manifiesto una vez más que la falta de coordinación y las posibles duplicidades no son tanto una responsabilidad atribuible a las instituciones como a los países que las forman⁹⁴⁷. Y todo esto a pesar de que de los 56 Estados participantes en la OSCE, 46 son también miembros del Consejo de Europa, que es una auténtica organización paneuropea, y sin contar además que Estados Unidos y Canadá, destacados participantes en la OSCE, también gozan del estatuto de observador ante el Consejo.

El problema de la marginalización de la OSCE es, por tanto, más de fondo que de forma; no es una cuestión de tipo institucional o técnico sino esencialmente de carácter político: se precisa un compromiso político de los 55 Estados participantes para sacar adelante las potencialidades de la institución, aunque la Decimotercera reunión del Consejo Ministerial (Liubliana, 5-6 de diciembre de 2005) pusiera en marcha una “hoja de ruta” para el fortalecimiento de la eficiencia de la OSCE⁹⁴⁸. Pero las reformas estructurales por sí solas no bastarán para asegurar el futuro de la OSCE y su papel respecto a las organizaciones europeas y transatlánticas, ya que poner el acento únicamente en las reformas sólo servirá para confundir las auténticas prioridades. Sin una voluntad política, la OSCE tendrá muchas dificultades en obtener los recursos necesarios, particularmente los financieros, para desarrollar sus objetivos y alcanzar una mayor credibilidad.

⁹⁴⁶ Estos documentos pueden consultarse en la página web de la Cumbre de Varsovia, http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_EN.asp

⁹⁴⁷ D. Rupel hizo algunas referencias a la cooperación OSCE-Consejo de Europa en términos realistas: “I believe that both organizations –and the States that are part of them- should, as a rule, look at existing resources before planning new initiatives. Europe has a high concentration of expertise in human rights and the rule of law that should be properly channelled and used effectively. Some political actors would like to introduce in the relations between the OSCE and the Council of Europe not competition but substitution and forum shopping. This would be a harmful direction of action to take. The Council of Europe and the OSCE must continue to co-exist and to co-operate. They reinforce each other the same way as other European organizations (EU and NATO) do.” Vid. *Address by the OSCE Chairman-in-Office Dr. Dimitrij Rupel at the 3rd Council of Europe Summit Warsaw, 17 May 2005* <http://www.osce.org/documents/cio/2005/05/14288/en.pdf> En términos similares se expresaba T. Davis, Secretario General del Consejo de Europa, en su intervención ante el Consejo Permanente de la OSCE (Viena, 14 de julio de 2005): “Indeed, it is up to our member states to identify the areas where potential duplication of efforts is unnecessary, and where in fact it might be useful and should be welcomed”. Vid. http://www.coe.int/sg/sg/speeches/2005/zf_SG_OSCE%20Permanent%20Council...

⁹⁴⁸ Vid. MC.DEC/17/05

RECAPITULACIÓN

El principio de indivisibilidad de la seguridad está asociado al proceso de distensión, que está en los orígenes de la CSCE. Supone abandonar la idea tradicional de que la búsqueda de la superioridad militar no es una garantía para la seguridad común. En el terreno de las armas convencionales, una de sus manifestaciones son las Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad. Este enfoque de la seguridad desembocará, al término de la guerra fría, en el Tratado FACE, un marco de seguridad por la cooperación que implica a la vez que la seguridad sigue siendo indivisible, idea que se afianza tras la desaparición del sistema bipolar. En la época del entusiasmo que acompaña a la Carta de París para una nueva Europa (1990), los documentos hablan incluso de que existe una comunidad de la CSCE, pero no lo es más que por el hecho de que los Estados participantes pretenden compartir los valores de la democracia y la economía de mercado. Siguen existiendo líneas divisorias en el espacio paneuropeo, que no se derivan tanto de los bloques militares sino de la capacidad de los Estados de cumplir los objetivos políticos y económicos de los compromisos suscritos por ellos en el marco de la Conferencia. El fin de la división en Europa está bastante relacionado con el triunfo de las reformas que supongan una mayor convergencia política y económica. Tampoco puede darse por superada la división de la seguridad si no se respetan los compromisos de la dimensión humana, dado que en los compromisos se reitera que esto es un asunto de preocupación legítima y directa de todos los Estados participantes. Sin embargo, las atrocidades de los conflictos de la antigua Yugoslavia ponen en duda que la seguridad en Europa sea realmente indivisible. Respecto a la CSCE, se percibe una falta clara de convergencia entre las afirmaciones escritas y las actividades operacionales prácticas.

En el escenario de la posguerra fría, la Federación Rusa considerará que la ampliación de la OTAN supone un nuevo establecimiento de líneas divisorias en Europa, en vez de configurarse un instrumento de seguridad fundamental paneuropeo que debería ser la CSCE/OSCE. Sin embargo, tal y como se señalaba en el Principio I del Acta Final de Helsinki, los Estados participantes tienen derecho a pertenecer a diferentes organizaciones de seguridad o a ser neutrales. No existe incompatibilidad con una seguridad indivisible en Europa, siempre y cuando los Estados cumplan con los principios y compromisos de la OSCE. La indivisibilidad de la seguridad ha de ser contemplada a la luz de la cooperación entre Estados que comparten idénticos valores y compromisos. La cooperación habrá de entenderse desde la complementariedad entre las diversas instituciones y organizaciones. Por lo demás, la percepción de la Federación Rusa se ajusta a la geopolítica tradicional, propia de un Estado que ha sido durante mucho tiempo una gran potencia. Hay que reconocer, sin embargo, que en la Cumbre de Estambul (1999), la OSCE mostró una actitud conciliadora frente a la Federación Rusa con motivo del conflicto de Chechenia, algo que también cuestiona que la seguridad sea indivisible en el espacio de la OSCE, aunque pueda comprenderse por el hecho de que sin el diálogo con Rusia, la OSCE perdería buena parte de su razón de ser.

Otro elemento en el que puede percibirse el concepto de una seguridad indivisible es el establecimiento de una asociación de cooperación entre la OSCE y algunos Estados mediterráneos y asiáticos, un eco de lo que el Acta Final consideraba como

la estrecha relación entre la paz y la seguridad en Europa y en todo el mundo. Las amenazas a la seguridad en las regiones adyacentes a la OSCE favorecen el incremento de la cooperación y que la institución aliente la aplicación voluntaria de los principios y compromisos de la OSCE, lo que no resulta sencillo si tenemos en cuenta que en el ámbito de la dimensión humana algunos países pueden considerar que se trata de valores occidentales más que de valores comunes.

Por lo demás, el principal factor de división actual en el espacio de la OSCE es el llamado “problema ruso”, las objeciones de Moscú de que la dimensión humana está sobredimensionada respecto a las demás y que el ámbito de actuación de la OSCE se centra casi exclusivamente en el área de la CEI. Esta atmósfera de tensión, que casi resucita el enfrentamiento Este-Oeste, no corresponde a la realidad de las relaciones bilaterales y termina por debilitar a la propia OSCE.

El principio de cooperación, esencial a la concepción de seguridad de la OSCE, está también ligado al proceso de distensión, y se formula en el Acta Final de Helsinki, por medio de los tres “cestos” o dimensiones, pero no podrá llevarse a su plenitud por la existencia de sistemas político-militares opuestos. La cooperación, sin embargo, se tornará menos complicada a partir de la armonización de sistemas, que supone el final de la guerra fría y que queda reflejada en la Carta de París para una nueva Europa (1990).

La cooperación pasará, sobre todo, por las relaciones entre la CSCE y las principales organizaciones de lo que vino en llamarse la arquitectura europea de seguridad (OTAN, UEO, CE y Consejo de Europa), un término no muy exacto al no tratarse de unas estructuras estáticas sino en continua evolución. No obstante, la Carta de París tan sólo mencionaba al Consejo de Europa, una cooperación no exenta de reticencias por parte de la Organización de Estrasburgo que temía que se rebajasen para algunos países las exigencias de las reglas elaboradas por ella. Por lo demás, el proceso posterior de dicha cooperación pondrá de manifiesto que estaremos ante una situación de competitividad entre las instituciones, que a veces sólo recurren a intercambios de información meramente formales.

Pese a todo, en la Cumbre de Helsinki (1992) se subrayó la necesidad de una acción conjunta entre las instituciones europeas y transatlánticas. Por entonces, la OTAN irá adoptando también un concepto de seguridad basado en la cooperación, lo que se traduce en la aparición del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) y la Asociación para la Paz (APP), que incluyen entre sus requisitos para adherirse el respeto a los principios y compromisos de la CSCE. Respecto a la cooperación de la CE con la CSCE, hay que destacar que ésta será un marco de actuación para la naciente cooperación política europea (CPE) y que la influencia de la CE está especialmente presente en el Documento Económico de Bonn (1990), sin embargo, cuando en 1991 se produzca el estallido del conflicto de la ex Yugoslavia, la CSCE constatará que no tiene medios ni experiencia ni voluntad política para desempeñar un papel destacado, y habrá de ceder a la CE la gestión de crisis. En lo referente a la UEO, la cooperación quedará limitada a la crisis de Albania (1997). Por lo demás, y en lo relativo al Consejo de Europa, la progresiva adhesión de los países de Europa Central y Oriental demuestra las insuficiencias del Mecanismo de la Dimensión Humana de la CSCE, pues el Convenio de Roma reviste mayor importancia para la protección de los derechos humanos y libertades

fundamentales. Aunque en la citada Cumbre de Helsinki se alienta la cooperación en actividades de mantenimiento de la paz al formular la posibilidad de que la CSCE pidiera a las organizaciones europeas y transatlánticas la puesta a disposición de los recursos necesarios para apoyarla, a efectos prácticos esto supone la renuncia a desarrollar unas capacidades propias, pues la CSCE aparecerá como más especializada hacia otro tipo de funciones como la de diplomacia preventiva. Tampoco la OTAN, pese a sus mayores capacidades, podrá presentarse como el “brazo armado” de la CSCE, por la oposición de los Estados que no pertenecían a ella y que no deseaban que la Alianza pudiera inmiscuirse en sus territorios.

La Cumbre de Budapest (1994) no satisfizo las aspiraciones de la Federación Rusa para convertir a la desde entonces OSCE en el instrumento primordial de la seguridad europea, pero se hizo una cierta concesión formal a los rusos al aprobar la elaboración de un Modelo Común de Seguridad para Europa en el siglo XXI, que sería sobre la base de planteamientos teóricos pero que no daría lugar a un nuevo sistema de seguridad. En contraste, la cooperación entre instituciones sería mayor en el terreno práctico, a raíz de los acuerdos de Dayton (1995), que implicaron que la OSCE se especializara en los aspectos civiles y en la supervisión de MFCS y de control de armamentos. Paralelamente en el debate sobre el Modelo de Seguridad en el seno de la OSCE, se perfila que la cooperación no tendrá estructura jerárquica ni adoptará funciones rígidas, y en ningún caso podrá condicionar la ampliación de la OTAN y la UE. El resultado final será constituir una plataforma de seguridad cooperativa, tal y como se subrayó en la Cumbre de Lisboa (1996).

Al mismo tiempo continuará la cooperación práctica entre la OSCE y la OTAN en Kosovo, primero por medio de la Misión de Verificación (1998), y luego en las tareas de rehabilitación posconflicto (1999) en las que la OSCE se ocupa de aspectos civiles, y aunque también coopera con la UE en el marco del Pacto de Estabilidad para el sureste de Europa, son evidentes los indicios de que la OSCE quedará reducida a un papel secundario. Este perfil bajo se pone además de manifiesto en la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, aprobada en la Cumbre de Estambul (1999), que subraya la igualdad y ausencia de jerarquía entre instituciones y organizaciones, y aunque hay referencias a la OSCE como marco general de coordinación, los hechos apuntan a que sus funciones se reduzca a ámbitos de especialización concretos como los de la dimensión humana, la formación de policía o el control de armamentos. Por lo demás, la Plataforma sólo sirve para poner de manifiesto una deseable cultura de la cooperación, que no siempre es desarrollada por las instituciones y organizaciones.

De hecho, los últimos ejemplos notables de cooperación de la OSCE con la OTAN y la UE los encontramos también en los Balcanes (2000-2001), y servirán para controlar las tensiones y violencias de carácter étnico en Serbia meridional y la antigua república yugoslava de Macedonia. Sin embargo, también a partir de entonces asistiremos a un mayor peso específico de la UE, desde el momento en que la organización adquiere en el Consejo Europeo de Helsinki (1999) capacidades de gestión de crisis no militares, entrando así en terrenos que hasta entonces parecían más específicos de la OSCE, y otro tanto sucederá poco después con las tareas de prevención de conflictos. Se trata del recurso habitual de las

organizaciones de no quedarse atrás y asumir capacidades. En el caso de la UE se busca potenciar la PESC y la PESD, aún a costa de minusvalorar el papel complementario que podría jugar la OSCE. Otro tanto podría decirse de la Política Europea de Vecindad (PEV) que se acerca a regiones como el Cáucaso, donde la OSCE tenía una presencia destacada, y cabe pensar que otro tanto puede suceder en Asia Central. Existe el riesgo de que no se tenga en cuenta la experiencia de la OSCE sobre el terreno, con la consiguiente duplicidad de funciones. Por el contrario, parecen haber mejorado algo la cooperación entre la OSCE y el Consejo de Europa, aunque está lejos de la cierta complementariedad existente entre la OTAN y la UE.

Ni que decir tiene que la progresiva marginalización de la OSCE es una consecuencia indirecta de los procesos de ampliación de la OTAN y la UE, en los que los nuevos miembros parecen estar convencidos de que estas organizaciones se adoptan más a sus necesidades específicas que la propia OSCE. Estamos una vez más ante una ausencia de voluntad política, más por parte de los Estados que de las instituciones, y mientras esa voluntad no exista, las propuestas de reforma de la OSCE no resolverán por sí mismas la marginalización de la institución.

CAPITULO SEXTO

CAPITULO SEXTO

LA CONVERGENCIA DE LAS ORGANIZACIONES TRASATLÁNTICAS Y EUROPEAS CON LA OSCE EN TORNO A UNA CONCEPCION COMUN DE LA SEGURIDAD

Tras el análisis de los principios de globalidad, indivisibilidad y cooperación que informan la concepción de la seguridad de la OSCE, es obligado preguntarse si las organizaciones transatlánticas y europeas, que también forman parte de lo que vino en llamarse “arquitectura europea de seguridad”, comparten esos mismos principios. De ahí que en el presente capítulo, y después de una referencia a su trayectoria histórica más reciente, analicemos los referidos principios en la teoría y la práctica de las más destacadas organizaciones con incidencia en el campo de la seguridad en su más amplio sentido: la OTAN y la Unión Europea.

6.1 LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE (OTAN)

A) Trayectoria histórica reciente de la Alianza Atlántica: Del Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN (1991) a la Cumbre de Estambul (2004)

Los cambios políticos producidos entre 1989 y 1991 en los países de Europa Central y Oriental depararon una nueva situación internacional que se asentaba en bases político-jurídicas muy diferentes de las del tradicional sistema de bloques antagónicos de la guerra fría⁹⁴⁹. El impacto de estos cambios en la estructura, funciones y entorno operativo de la OTAN fueron poco menos que revolucionarios, como pudo apreciarse en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza (Roma, 7 y 8 de noviembre de 1991), que aprobó una Declaración (“Declaración de Roma sobre la Paz y la

⁹⁴⁹ En el párrafo 15 del comunicado ministerial del Consejo Atlántico (Bruselas, 14 y 15 de diciembre de 1989), a las pocas semanas de la caída del muro de Berlín, los Ministros no sólo expresaban su satisfacción por los cambios acaecidos en los países aliados de la Unión Soviética, sino que también se referían a una futura arquitectura política de Europa en la que jugarían un papel significativo el proceso de integración europea, el vínculo trasatlántico América del Norte- Europa, los Estados de la EFTA, el Consejo de Europa y la CSCE. Vid. texto en *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1989, p. 25. En idéntico sentido se expresaba el Secretario General de la Alianza, vid. WÖRNER, M.: “Un tiempo de cambios acelerados”, *Revista de la OTAN*, n.6, pp. 1-5. Destacaremos también la Declaración de Londres sobre una Alianza del Atlántico Norte renovada (5-6 de julio de 1990), donde se reitera que la estabilidad y la seguridad no dependen exclusivamente de los dispositivos militares y se afirma el propósito de potenciar el componente político de la organización, conforme a lo previsto en el artículo 2 del Tratado de Washington. Vid. texto de la Declaración en *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1990, pp. 32-33. Un paso más allá para asociar a los que en su día fueron adversarios se puede apreciar en el comunicado de la reunión ministerial del Consejo Atlántico (Copenhague, 6-7 de junio de 1991), presentado bajo el encabezamiento de “Asociación con los países de Europa Central y Oriental”, y donde se señala la intención de potenciar estructuras de cooperación que superen la división de Europa en bloques. Vid. texto del comunicado en *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1991, pp. 28-29.

Cooperación) en la que se recogía un Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, dirigido esencialmente a articular una política de prevención de conflictos y de gestión de crisis por medio del establecimiento de una relación nueva con los países de Europa central y oriental; y a elaborar una nueva estrategia militar para el control de las posibles amenazas a la seguridad en el futuro por medio del diálogo, la cooperación y el mantenimiento de un potencial de defensa colectiva (párrafos 29-34 del Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza)⁹⁵⁰.

El elemento del diálogo se fundamentaba en el nuevo contexto de la desaparición de los regímenes comunistas: "Los Aliados -individual y colectivamente- intentarán sacar el mayor partido posible de las oportunidades sin precedentes que les ofrece el florecimiento de la libertad y democracia en Europa al tiempo que fomentarán un mejor entendimiento de los problemas de seguridad respectivos con el fin de incrementar la transparencia y capacidad de predicción en temas de seguridad para reforzar la estabilidad" (párrafo 29). Este "mejor entendimiento" pasaba por una seguridad basada en la cooperación, tanto en una dimensión militar (contactos militares, mayor transparencia), como en una dimensión política (arreglo de diferencias por medios pacíficos). Por lo demás, el Nuevo Concepto se proponía acentuar la dimensión política de la OTAN, pues "debido a los cambios radicales en el contexto general de la seguridad, las oportunidades de alcanzar los objetivos de la Alianza a través de medios políticos son hoy mayores que nunca" (párrafo 25). Estos medios no eran otros que la prevención de conflictos y la gestión de crisis (párrafos 32 a 34), y ambos llevaban aparejados tanto el diálogo como la cooperación, como puede apreciarse en el apoyo de la Alianza para que la CSCE se reforzara y dotara de instituciones permanentes, así como en el propósito expresado de poner en marcha el mecanismo práctico necesario para permitir la transparencia y la complementariedad entre la OTAN y la identidad de seguridad y de defensa en el seno de la Unión Europea y de la UEO.

Pero seguirá estando presente en la Alianza el elemento de la defensa colectiva. La política de control de armamentos y desarme de la OTAN se inscribirá en el contexto de la cooperación, pero al mismo tiempo la Alianza continuará garantizando que los objetivos de defensa, control de armamentos y desarme estén armonizados (párrafo 28). Por otra parte, la defensa colectiva era considerada indispensable para que el diálogo y la cooperación pudiera desarrollarse en un clima de confianza y alcanzar los resultados deseados (párrafo 31)⁹⁵¹.

Conforme a lo que señalara K. Mottölä, se puede afirmar que el equilibrio de poder Este-Oeste había sido reemplazado por una serie de esfuerzos hacia la seguridad por la cooperación y la asociación de una serie de Estados que en otro tiempo fueron adversarios, aunque las perspectivas futuras no se decantarían por el establecimiento de un sistema general de seguridad colectiva en Europa⁹⁵².

⁹⁵⁰ Vid. los textos de la Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación, emitida por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Roma del 7 al 8 de noviembre de 1991, y del Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado en la misma reunión, en *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1991, pp. 19-22; y 25-32.

⁹⁵¹ El entonces Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) sintetizaba en un destacado artículo la evolución de la estrategia de la Alianza. Vid. GALVIN, J. R.: "De la defensa inmediata a la estabilidad a largo plazo", *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1991, pp. 14-18.

⁹⁵² Vid. MOTTÖLÄ, K.: "Prospects for Cooperative Security in Europe: The Role of the CSCE", en *The*

Parte esencial de la estrategia de la OTAN sería la asociación gradual de los países del antiguo Pacto de Varsovia a nuevas estructuras de cooperación como el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), que se reunió por primera vez con el Consejo del Atlántico Norte en Bruselas en diciembre de 1991, y desde entonces se establecieron reuniones periódicas de ministros y de embajadores ⁹⁵³. Años más tarde, en la reunión ministerial de Sintra (26 de mayo de 1997), el CCAN sería sustituido por el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA) ⁹⁵⁴.

Algún tiempo después, la Administración Clinton sería consciente de que había que dar nuevos pasos en la configuración de una noción de seguridad que abarcara todo el continente aunque en un principio sus prioridades se centraban en intensificar e incrementar el programa de trabajo del CCAN y ampliar su mandato, así como examinar nuevos medios para que otros Estados de la CSCE con la necesaria experiencia pudieran asociarse a las tareas del CCAN ⁹⁵⁵. Sin embargo, algunos países de Europa Central, inquietos por el conflicto de la ex Yugoslavia y por la inestabilidad en el espacio de la CEI, no ocultaban sus pretensiones de ser admitidos en la Alianza ⁹⁵⁶.

En este contexto internacional tuvo lugar la Cumbre de Bruselas (10 y 11 de enero de 1994), en la que la Alianza lanzó la iniciativa de la Asociación para la Paz (APP), que superaba y profundizaba el diálogo y la cooperación iniciados con el CCAN al establecer programas de cooperación individualizada entre la OTAN y cada uno de sus socios. El Documento marco de la APP plantea como objetivos

CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation, Baden-Baden, 1993, p. 18.

⁹⁵³ Vid., al respecto, el amplio análisis de DOMEQ, J. "La OTAN tras la desaparición de la URSS", *Política Exterior*, 1993, n. 33, pp. 138-152. Por lo demás, el embajador G. von Moltke destaca que, en la sesión de apertura de esta institución, la mayoría de los participantes subrayó que el CCAN no constituía un fin en sí mismo sino un paso más en el continuo proceso de convertir las relaciones de la Alianza con los países de Europa Central y Oriental en un elemento importante para un orden de seguridad más pacífico y basado en la cooperación. Vid. VON MOLTKE, G.: "La OTAN se enfrenta a nuevas tareas", *Revista de la OTAN*, n. 1, enero de 1992, p. 6.

⁹⁵⁴ El CAEA, mecanismo de coordinación de las actividades de cooperación política y militar de la Alianza, es un foro multilateral de consultas y cooperación entre los aliados de la OTAN. Lo integran los Estados miembros de la Alianza y los que participan en la Asociación para la Paz (APP) establecida en la Cumbre de Bruselas (1994). Vid. el texto del Documento de Bases del Consejo de Asociación Euroatlántico, *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto de 1997, pp.11-12. A este respecto, cabe señalar un artículo del Vicesecretario General de la OTAN, vid. BALANZINO, S.: "Un año después de Sintra: cómo garantizar la seguridad en cooperación a través del CAEA y la APP", *Revista de la OTAN*, n. 3, otoño de 1998, pp. 4- 8.

⁹⁵⁵ Destaquemos al respecto las observaciones del entonces Secretario de Estado norteamericano, vid. CHRISTOPHER, W. "Hacia una nueva Cumbre de la OTAN", *Revista de la OTAN* n.4, agosto de 1993, p.5.

⁸ Vid. sobre este particular un informe de la Asamblea del Atlántico Norte, "Une nouvelle architecture de sécurité européenne: Reflexions sur la Bosnie, la Russie et la demande hongroise d'adhésion à l'OTAN"; Assemblée de l'Atlantique Nord, Commission de la Défense et de la Sécurité, Secrétariat international, Bruselas, Octubre 1993, *AK 231 DSC (93) 10*, pp. 1-7. En este informe, tras afirmar que el CCAN ha sido superado por los acontecimientos, el relator, T. Waschsler, de nacionalidad húngara, sugiere que previamente al ingreso de los países de Europa Central en la Alianza, ésta debería ofrecerles transitoriamente un status de miembros asociados, que incluyera las garantías del artículo 4 del Tratado de Washington.

fomentar la transparencia en los presupuestos de defensa, el control democrático de las fuerzas armadas, la planificación conjunta, la realización de maniobras militares conjuntas y la posibilidad de operar con fuerzas de la OTAN en misiones de mantenimiento de la paz, salvamento y operaciones humanitarias, así como en otros ámbitos que pudieran aprobarse. Además la Alianza se comprometía, en la línea del art. 4 del Tratado de Washington, a celebrar consultas con cualquier Estado participante activo de la APP si éste percibiera alguna amenaza directa contra la integridad de su territorio, su independencia política y su seguridad. El Documento Marco también establece una Célula de Coordinación de la Asociación, bajo la autoridad del Consejo del Atlántico Norte, con objeto de llevar a cabo la planificación militar necesaria para aplicar los programas de la APP⁹⁵⁷. No obstante, esta iniciativa estaba vinculada al tema de la ampliación de la OTAN, que no iba a admitir nuevos miembros de forma inmediata, pese a los deseos expresados en este sentido por algunos países ex comunistas. En su lugar, la APP ofrecía un programa para facilitar la interoperabilidad y ayudar a los futuros candidatos a preparar su incorporación a la Alianza⁹⁵⁸.

La Cumbre de Bruselas dio también un paso importante en las relaciones entre la OTAN y la UEO al afirmar la Alianza en el párrafo 6 de la Declaración su disposición a poner sus medios colectivos "a disposición de la UEO para que los aliados europeos puedan llevar a cabo operaciones de dicha organización en la búsqueda de una Política Exterior y de Seguridad Común" y a respaldar "el desarrollo de capacidades separadas pero no separables que puedan dar respuesta a las necesidades de Europa y contribuir a la seguridad de la Alianza". Asimismo en el párrafo 9 se acuñaría el concepto de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC) con el objeto de lograr un nivel de flexibilidad para que las fuerzas de la OTAN y otras no pertenecientes a dicha organización pudieran actuar de forma conjunta en operaciones de mantenimiento de la paz y de otra índole. Esto habría de permitir la asignación de elementos procedentes de los mandos OTAN a operaciones bajo mando de la Alianza o auspiciadas por la UEO en los casos en que la Alianza Atlántica no estuviera dispuesta a actuar. El nuevo concepto facilitaría el mecanismo de cooperación con unidades de Estados que no formaban parte de la estructura militar integrada de la OTAN o con unidades de otras organizaciones, además de permitir a los Aliados actuar con los socios de cooperación o con otros Estados. Al poder utilizar los recursos, logística, mando y control de la OTAN, las FOCC evitarían una

⁹⁵⁷ Vid. los textos de la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno tras la Reunión del Consejo del Atlántico Norte (Bruselas, 10 y 11 de enero de 1994) y del Documento Marco de la APP en *Revista de la OTAN*, n. 1, febrero de 1994, pp. 29-33.

⁹⁵⁸ Recordemos que el entonces Secretario general de la Alianza se hacía eco de los temores de que la ampliación suscitara nuevas divisiones en Europa, lo que en última instancia dañaría en lugar de favorecer la seguridad de los Estados de Europa Central y Oriental y, en suma, de todo el continente. Vid. WÖRNER, M.: "La Alianza, preparada para el futuro" *Revista de la OTAN*, n. 1, febrero de 1994, p. 6. Con todo, la OTAN contemplaba en un horizonte no muy lejano la perspectiva de la ampliación, tal y como se desprende del párrafo 12 de la Declaración de la Cumbre de Bruselas: "Reiteramos que la Alianza, como estipula el artículo 10 del Tratado de Washington, sigue dispuesta a admitir como miembros a otros Estados europeos que estén en condiciones de favorecer el desarrollo de los principios de dicho Tratado, y de contribuir a la seguridad de la zona del Atlántico Norte. Esperamos y nos congratularíamos por la incorporación a la OTAN de los Estados democráticos del Este, si bien como parte de un proceso evolutivo y tomando en consideración el desarrollo político y de seguridad en toda Europa".

duplicación de las capacidades de la Alianza y el establecimiento de una rivalidad entre la OTAN y la UEO ⁹⁵⁹. Habría que esperar, sin embargo, a la Reunión del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Berlín el 3 de junio de 1996, para que los Ministros decidieran iniciar la puesta en marcha del concepto de FOCC⁹⁶⁰. El objetivo de las decisiones de Berlín era desarrollar una Identidad Europea de Seguridad y Defensa “separable pero no separada” dentro de la OTAN. La UEO serviría de enlace entre la UE y la OTAN, manteniendo una estrecha relación entre ambas organizaciones, una cuestión importante porque cuatro de los entonces quince miembros de la UE no eran signatarios del Tratado de Washington, mientras que todos los miembros de la UEO pertenecían a la OTAN⁹⁶¹. Esta situación se modificaría posteriormente con la creación de una estructura militar de la UE (Consejo Europeo de Helsinki, diciembre de 1999), que absorbería la mayoría de las funciones de la UEO⁹⁶².

Sin embargo, donde realmente se puso a prueba la transformación de la OTAN fue en el marco del devastador conflicto que asolaba la antigua Yugoslavia. Allí se plasmaría la cooperación de la OTAN con las Naciones Unidas en tareas de mantenimiento de la paz, propósito al que hace referencia el párrafo 13 del comunicado de la reunión ministerial de Oslo de 4 de junio de 1992 ⁹⁶³. Poco después, los Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN, reunidos en Helsinki el 10 de julio, apoyaron el embargo decretado por la ONU sobre Serbia y Montenegro. La OTAN, en estrecha colaboración con la UEO, realizaría

⁹⁵⁹ Vid. RUPÉREZ, J.: “La seguridad europea: entre la UE y la OTAN”, *Revista Española de Defensa*, n. 76, abril de 1994, pp. 68-71. Este autor subraya que el concepto de FOCC está estrechamente relacionado con la Identidad Europea de Seguridad y Defensa.

⁹⁶⁰ De la trascendencia de dicho concepto se haría eco el párrafo 6 del documento de la Reunión ministerial de Berlín: “Al permitir un despliegue de fuerzas más flexibles y móviles incluso para desempeñar nuevas misiones, el concepto facilitará la organización de operaciones de contingencia de la OTAN, el uso de capacidades militares separables pero no separadas en operaciones dirigidas por la UEO y la participación de naciones ajenas a la Alianza en operaciones como IFOR”. Vid. el texto del comunicado en *Revista de la OTAN*, n. 4, julio de 1996, pp. 30-35. También puede consultarse un artículo del Secretario General Adjunto de Planes y Política de Defensa en torno a las FOCC, donde se las define como “formaciones desplegadas, multinacionales e integradas por varios ejércitos, generadas y estructuradas a la medida de una operación determinada”. Vid. CRAGG, A.: “Las Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas: clave para la adaptación de la Alianza”, *Revista de la OTAN*, n. 4, julio de 1996, pp. 11-16.

⁹⁶¹ Vid. SCHMIDT, P.: “IESD: ¿Separable pero no separada?”, *Revista de la OTAN*, primavera-verano de 2000, pp. 12-15.

⁹⁶² Vid. HEISBOURG, F.: “La defensa europea avanza”, *Revista de la OTAN*, primavera-verano de 2000, pp. 8-11.

⁹⁶³ Vid. el texto del comunicado en *Revista de la OTAN*, n.3, junio de 1992, pp. 30-32. Por su parte, el Secretario General de las Naciones Unidas expresó en un conocido informe que “es evidente que en muchos casos los acuerdos o los organismos regionales ofrecen posibilidades que deberían aprovecharse para el desempeño de las funciones de que trata este informe: la diplomacia preventiva, el establecimiento y el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos... El Consejo de Seguridad tiene y seguirá teniendo la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, pero la acción regional, al promover la descentralización, la delegación de facultades y la cooperación con las Naciones Unidas, podría no sólo aligerar la carga del Consejo sino también fomentar un mayor grado de participación, consenso y democratización en los asuntos internacionales”. Vid. BOUTROS-GHALI, B.: *Un programa de paz*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992, párrafo 64, p. 39.

además una labor de vigilancia en el mar Adriático (operación *Sharp Guard*) destinada al respeto de las resoluciones 713 y 757 del Consejo de Seguridad. Posteriormente, el 12 de abril de 1993 la OTAN daría comienzo a una operación militar con objeto de respetar la zona de exclusión aérea sobre Bosnia-Herzegovina (operación *Deny Flight*), decidida por el Consejo Atlántico el 8 de abril, para dar cumplimiento a la Resolución 816 del Consejo de Seguridad. El cariz que fue tomando el conflicto llevaría a una reunión extraordinaria del Consejo Atlántico en Bruselas el 2 de agosto de 1993 en la que la Alianza expresó su determinación de proporcionar protección aérea en caso de que las fuerzas de UNPROFOR fueran atacadas, medida ésta y otras más contundentes que pudieran ser adoptadas con posterioridad que se encuadrarían en el marco de las resoluciones 770, 776 y 836 del Consejo de Seguridad para que UNPROFOR pudiera cumplir su mandato. Una semana más tarde, el 9 de agosto, el Consejo Atlántico decidió aprobar una serie de Medidas Operativas para los ataques aéreos sobre Bosnia-Herzegovina ⁹⁶⁴. En 1994 la Alianza siguió colaborando con las Naciones Unidas para hacer respetar las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre los embargos a la ex Yugoslavia, la zona de exclusión aérea sobre Bosnia-Herzegovina y la protección de las áreas de seguridad establecidas de acuerdo con las resoluciones 824 y 836 (Operación *Deliberate Force*). Precisamente la protección de esas áreas de seguridad llevaría a la Alianza a hacer uso de la fuerza por primera vez en su historia dirigiendo sus aviones ataques contra posiciones serbo-bosnias. Y como a lo largo de 1995 la situación en Bosnia Herzegovina se fuera deteriorando con bombardeos por los serbo-bosnios de áreas de seguridad y muertes o detenciones de miembros de UNPROFOR, en el mes de agosto se repitieron los ataques aéreos de la Alianza combinados con la intervención de una fuerza de reacción rápida (FRR) de soldados franceses, británicos y holandeses ⁹⁶⁵.

Tras los acuerdos de Dayton (21 de noviembre de 1995) que iniciaron el proceso de paz en Bosnia, la OTAN dio a conocer una Declaración el 5 de diciembre en la que anunciaba su decisión de poner en marcha la operación *Joint Endeavour* que suponía el despliegue en Bosnia durante un período de doce meses de una fuerza para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de paz (IFOR) y que sustituiría a UNPROFOR ⁹⁶⁶. Comenzaba así la operación militar más importante en la historia de la Alianza y que suponía la puesta en práctica de las capacidades asumidas por la OTAN en misiones de gestión de crisis y mantenimiento de la paz ⁹⁶⁷. Esta operación tendría su continuidad en la decisión del Consejo Atlántico adoptada el 18 de noviembre de 1996 y que ordenaba a la cúpula militar de la OTAN el inicio de la planificación de una fuerza de estabilización

⁹⁶⁴ Vid. el texto de la Declaración del Secretario General de la OTAN y de las decisiones adoptadas por el Consejo Atlántico en *Revista de la OTAN*, n.4, agosto de 1993, pp. 26-27.

⁹⁶⁵ Vid. las Declaraciones del Secretario General sobre Gorazde y otras zonas seguras en Bosnia Herzegovina (25 de julio y 1 de agosto de 1995) en *Revista de la OTAN*, n. 5, septiembre de 1995, en los que se reitera que la OTAN actuaba en apoyo de las Naciones Unidas. En el texto del comunicado de prensa dado a conocer por el Secretario General tras la reunión del Consejo Atlántico (1 de agosto de 1995) se reitera que la OTAN actuaba en apoyo de las Naciones Unidas.

⁹⁶⁶ Vid. FIGA-TALAMANCA, N.: "The Role of NATO in the Peace Agreement for Bosnia and Herzegovina", *European Journal of International Law*, 7, 1996, pp. 164-175.

⁹⁶⁷ Sobre el papel de la IFOR, vid. un artículo del general en jefe de la misma: SMITH, jr., L.W.: "Los pilares de la paz en Bosnia", *Revista de la OTAN*, n. 4, julio de 1996, pp. 11-16.

(SFOR) tendente a conseguir un potencial de disuasión capaz de impedir la reanudación de la lucha armada y crear un entorno de seguridad favorable para la actividad de los organismos civiles implicados en el proceso de reconstrucción de Bosnia. El mandato para el despliegue de esta nueva fuerza de 30000 soldados -la mitad de los que componían la IFOR- dio comienzo el 20 de diciembre de 1996. Tanto la IFOR como la SFOR han sido un ejemplo práctico de cooperación con países no pertenecientes a la Alianza entre los que se encontraban tanto socios europeos (Albania, Austria, Finlandia, Irlanda, Rusia y Suecia) como países no europeos (Argentina, Australia, Marruecos y Nueva Zelanda)⁹⁶⁸. Posteriormente, en diciembre de 2004, tras la finalización de la misión de la SFOR, la UE inició la operación *Althea* bajo la dirección de la UE⁹⁶⁹.

En la Reunión Ministerial del Consejo Atlántico en Bruselas el 1 de diciembre de 1994⁹⁷⁰ se planteó, entre otros asuntos, el tema de la ampliación de la OTAN para acabar decidiendo que resultaba prematuro debatir el plazo en qué tendría lugar o los países que serían invitados a ingresar en la Alianza y se acordó que la ampliación estudiaría los casos uno a uno, incorporándose algunas naciones antes que otras (párrafo 7)⁹⁷¹. En consecuencia, se decidió iniciar un proceso de examen en el seno de la OTAN para determinar el modo de ampliación, los principios del proceso y las implicaciones que conllevaría convertirse en Estado miembro (párrafo 6). Como resultado de estas tareas, el 28 de septiembre de 1995, se dio a conocer un estudio interno sobre la ampliación de la OTAN, entre cuyas conclusiones fundamentales figuraba que la incorporación de nuevos miembros de la Alianza sería un proceso paralelo y complementario al de la Unión Europea⁹⁷². El aún no cerrado proceso de ampliación de la Alianza daría comienzo con la invitación a la República Checa, Hungría y Polonia a iniciar negociaciones para su ingreso, efectuada en la Cumbre de Madrid (8 y 9 de julio de 1997), aunque la incorporación tendría efectos prácticos a partir del 12 de marzo de 1999⁹⁷³. Con posterioridad, la Cumbre

⁹⁶⁸ Vid. SHULTE, G. L.: "Llevar la paz a Bosnia y el cambio a la Alianza", *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo de 1997, p. 22-25.

⁹⁶⁹ Vid. SOLANA, J.: "De la implementación de Dayton a la integración en Europa", *Revista de la OTAN*, n. 4, otoño de 2004, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue4/spanish/art.2html>

⁹⁷⁰ Vid. el texto en *Revista de la OTAN*, n.6, diciembre de 1994-enero de 1995, pp. 26-28.

⁹⁷¹ Desde la Cumbre de Bruselas, la decisión de ampliar la OTAN era un hecho consumado. A este respecto, resultan especialmente significativas las palabras que pocos meses después el presidente W. Clinton dirigiera al Sejm (Parlamento polaco): "Bringing new members into NATO, as I have said many times, is no longer a question of whether, but when and how. And the expansion will not depend upon the appearance of a new threat in Europe. It will be an instrument to advance security and stability for the entire region" *Wireless File, US Information Service*, 7 July 1994.

⁹⁷² Esta percepción coincidía con la de los países candidatos al ingreso que, como acertadamente señalara A. D. Rotfeld, no veían la ampliación en función de una amenaza de Rusia o de sus vecinos. Para ellos, la integración en la OTAN -y en la UE, la UEO o la OCDE- no era una respuesta a amenazas directas sino a la necesidad de reafirmar su ubicación en la comunidad política, militar y socioeconómica de los Estados occidentales. Se trataba, por tanto, de un objetivo histórico y estratégico destinado a rematar los procesos de transformación que iniciaran en 1989-90. Vid. ROTFELD, A.D.: "Europe: towards new security arrangements", *Armaments, Disarmament and International Security, SIPRI Yearbook*, Oxford, 1994, p. 290. Por último, citaremos un artículo del Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos, vid. Von MOLTKE, G.: "La OTAN avanza hacia la ampliación", *Revista de la OTAN*, n. 1, enero de 1996, pp. 3-6.

⁹⁷³ La invitación quedó recogida en el párrafo 6 de la Declaración de Madrid sobre Seguridad y

de Praga (21 de noviembre de 2002) invitó a otros siete Estados (Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania) a iniciar negociaciones para su adhesión a la Alianza, proceso que culminó con su ingreso el 2 de abril de 2004⁹⁷⁴.

Pero la Alianza también debía tener en cuenta que no era posible establecer una estructura de seguridad global en Europa sin la participación de Rusia, un país de por sí claramente reticente ante la ampliación de la OTAN⁹⁷⁵. De ahí la necesidad de una relación constructiva y fuerte con Rusia, que debería establecerse de un modo casi paralelo a la ampliación⁹⁷⁶. En este sentido, el 22 de junio de 1994 Rusia firmó con la OTAN un Programa de Asociación individual en la APP y el documento denominado "Áreas para establecer el diálogo y la cooperación entre la OTAN y Rusia"⁹⁷⁷. En un período posterior, si bien Rusia no abandonó su postura de oponerse a la ampliación, no es menos cierto que poco a poco se fueron produciendo tímidas señales de que Moscú podría acabar aceptando la ampliación bajo ciertas condiciones⁹⁷⁸. Por lo demás, el establecimiento de una

Cooperación Euroatlántica, y en el párrafo 8 se reiteraba que la OTAN seguía abierta a nuevos miembros conforme al artículo 10 de Tratado de Washington. Vid. el texto de la Declaración de Madrid en *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto de 1997, pp. 1-4. Sobre el proceso de ampliación, cabe señalar un artículo del Secretario General, vid. SOLANA, J.: "Una OTAN de 19 naciones para 1999", *Revista de la OTAN*, n. 1, primavera de 1998, pp. 3-5.

⁹⁷⁴ Vid. VALASEK, T.: "Trascendencia de la ampliación", *Revista de la OTAN*, n. 2, verano de 2004, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue2/spanish/art4.html>

⁹⁷⁵ La oposición de Rusia a la ampliación de la OTAN fue expuesta, por primera vez, de manera abierta por el presidente B. Yeltsin en una carta dirigida al presidente W. Clinton el 15 de septiembre de 1993. Pese a reconocer "the sovereign right of each state to choose ways of ensuring its own security, including through participation in politico-military alliances", Rusia apostaba por un enfoque diferente de la seguridad europea: "one which lead to a truly pan-European security system, which envisions collective actions (but not under the bloc membership criterion) for the purpose of prevention and resolving crises and conflicts raging presently in Europe. Security must be indivisible and must rest on pan-European structures". Sin expresarlo de modo explícito, con la utilización del término "paneuropeo" y la mención de las funciones de prevención de conflictos y gestión de crisis, el presidente ruso se estaba refiriendo a la CSCE, y abogaba, por consiguiente, por la transformación de la Conferencia, aunque ello pudiera implicar una supeditación de la OTAN a la nueva estructura de seguridad. Por lo demás, el principal argumento de Yeltsin contra la ampliación se centraba no tanto en una oposición personal sino en el temor a la reacción de elementos exteriores a su gobierno: "We do not see NATO as a bloc opposing us. But it is important to take in account how our public opinion may react to such a step. Not only the opposition, but the moderates, too, would not doubt see this a sort of neo-isolation of the country as opposed to its natural introduction into the Euro-Atlantic space". Vid. el texto íntegro de la carta en *SIPRI Yearbook 1994... op. cit* pp. 249-250.

⁹⁷⁶ Vid. una excelente síntesis de las relaciones de la Federación Rusa con Occidente, tras el final de la guerra fría en TRAUTMANN, G.: "Russia and the Euro-atlantic Community", *Revue d'intégration européenne/Journal of European Integration*, 1997, XX, nn.2-3, pp. 201-232.

⁹⁷⁷ Hay que destacar el discurso del Ministro de Asuntos Exteriores ruso al Consejo Atlántico con ocasión de la firma del Documento Marco de la APP, vid. KOZYREV, A.: "Rusia y la OTAN: asociación para una Europa unida y en paz", *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1994, pp. 3-6. Vid. el texto del documento sobre las áreas de diálogo y cooperación en *Revista de la OTAN*, n.4, julio de 1995, p. 35.

⁹⁷⁸ Un ejemplo, entre muchos, es un artículo de Sergei Rogov, director del Instituto de Estudios de Estados Unidos y Canadá, perteneciente a la Academia Rusa de Ciencias. Entre otras cosas, se puede leer que "the eastward expansion of NATO will soon take place". De ahí que el autor sugiriera diversas contrapartidas como las siguientes: "NATO guarantees of non-deployment of military bases and nuclear weapons in the countries of Eastern Europe that would be joining the alliance"; "a role for the Organization for Security and

asociación de seguridad con Rusia encontraría su primera expresión en el Acta fundacional de las relaciones recíprocas de seguridad y cooperación entre la OTAN y la Federación Rusa, suscrita en París el 27 de mayo de 1997⁹⁷⁹, complementada posteriormente con la creación de un Consejo OTAN-Rusia (Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la OTAN y de la Federación Rusa, dada a conocer en Roma el 28 de mayo de 2002)⁹⁸⁰. Destacaremos también la relación especial que la Alianza mantiene con Ucrania, pues considera que una Ucrania independiente, democrática y estable constituye uno de los factores claves para garantizar la estabilidad de Europa Central y Oriental y del continente en su conjunto, lo que llevaría a que el 9 de julio de 1997, en la Cumbre de Madrid, los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de Ucrania suscribieran la Carta para una Asociación Distintiva entre la OTAN y Ucrania, en la que se establece un marco de consultas y cooperación sobre cuestiones políticas y de seguridad⁹⁸¹.

Cabe añadir que el diálogo político y la cooperación impulsados por la OTAN se hicieron extensivos a los países mediterráneos, para confirmar así la idea de que la seguridad de Europa está estrechamente vinculada a la seguridad y la estabilidad en el

Cooperation in Europe in coordinating peacekeeping operations in Europe"... Pero sobre todo Rogov insistía en la necesidad de un tratado entre Rusia y la OTAN: "an agreement on mutual security and cooperation regarding the European continent as the whole". En definitiva, una estrecha asociación entre Rusia y la OTAN que le llevaba a sugerir que "Russia's top leadership might then be invited to participate also in the annual NATO summits". Cit. por BRZEZINSKI, Z.: "Russia: Terms for Accommodation With an Expanded NATO", *The International Herald Tribune*, 22-8-1996. Idénticas muestras de realismo daría por entonces el ex ministro A. Kozyrev: "NATO will expand and the Russian leadership will have to find a pragmatic solution to that reality... There is real risk that hardliners in Moscow will present NATO expansion as a humiliation of Russia, not as an achievement. That is because so much time has been wasted in building up a NATO-Russian Treaty. Nevertheless, the general trend towards NATO-Russia co-operation is irreversible". Cit. por BARBER, T. y BELLAMY, Ch. en "Russia prepares to partner NATO", *The Independent*, 17-10-1996.

⁹⁷⁹ Vid. el texto del Acta Fundacional en *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto 1997, pp. 7-10. Sobre el mismo tema, cabe citar un artículo del Responsable de la Sección y Cooperación en la División de Asuntos Políticos de la OTAN, vid. BRANDENBURG, U.: "OTAN y Rusia: una asociación natural", *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto de 1997, pp. 17-21.

⁹⁸⁰ Esta Declaración señala las siguientes áreas de cooperación: lucha contra el terrorismo, gestión de crisis, proliferación de armas de destrucción masiva, control de armamentos y medidas para el fomento de la confianza y la seguridad, defensa contra los misiles de teatro, búsqueda y salvamento marítimos, cooperación militar y en el ámbito de la reforma de la defensa, emergencias civiles, y nuevas amenazas y desafíos a la seguridad en la región euroatlántica. Téngase en cuenta, no obstante, que la lista de áreas de cooperación y consulta son en su mayoría una selección de la relación mucho más amplia que aparecía en la Sección III del Acta Fundacional, que sigue siendo esencial a la hora de definir las relaciones entre Rusia y la OTAN.

⁹⁸¹ Vid. el texto de la Carta para una Asociación distintiva entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte y Ucrania en *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto 1997, pp.5-6, y un artículo del Vicesecretario General Adjunto para Asuntos Políticos de la OTAN, MCCONELL, M.: "La Carta con la OTAN ayudará a Ucrania a ocupar su lugar en Europa", *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto 1997, pp. 22-25. La posición ucraniana, que apuesta por la integración plena en las estructuras europeas y atlánticas de cooperación puede verse en KHARCHENKO, I.: "La nueva asociación entre la OTAN y Ucrania", *Revista de la OTAN*, n. 5, octubre de 1997, pp. 27-29; y HORBULIN, V.: "Contribución de Ucrania a la seguridad y estabilidad de Europa", *Revista de la OTAN*, n. 3, otoño de 1998, pp.9-12.

Mediterráneo. En diciembre de 1994, los Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN declararon su disposición a establecer contactos –siempre caso por caso-entre la Alianza y los países mediterráneos no miembros a fin de contribuir al fortalecimiento de la estabilidad en la región, lo que llevó al Consejo Atlántico, reunido en sesión permanente (8 de febrero de 1995), a invitar a Egipto, Israel, Marruecos, Mauritania y Túnez a participar en la ronda inicial del Diálogo Mediterráneo, invitación extensiva a Jordania (noviembre de 1995) y Argelia (febrero de 2000)⁹⁸². Téngase en cuenta que esta iniciativa se vio favorecida por los positivos avances que entonces se estaban produciendo en el proceso de paz de Oriente Medio, unas expectativas posteriormente frustradas, si bien los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 vinieron a incrementar la necesidad de aproximar posiciones e incluso forjar una verdadera asociación frente a retos comunes como los del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, pues hasta el momento la iniciativa del Diálogo Mediterráneo ha quedado en un plano más secundario en comparación con las del CAEA y la APP⁹⁸³. No obstante, en la Cumbre de Estambul (28 y 29 de junio de 2004), la OTAN propuso elevar el Diálogo Mediterráneo al nivel de una verdadera asociación con los objetivos de mejorar el diálogo existente, conseguir la interoperatividad, desarrollar la reforma de la defensa y contribuir a la lucha antiterrorista⁹⁸⁴. Por otra parte, en la misma Cumbre se puso en marcha la Iniciativa de Cooperación de Estambul, un programa que pretende mejorar la seguridad y estabilidad en Oriente Medio y que afecta principalmente a países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar)⁹⁸⁵.

⁹⁸² Puede consultarse un artículo de la Jefe de Asuntos Regionales y Multilaterales de la División de Asuntos Políticos de la OTAN, vid. NORDAM, J.: “Diálogo Mediterráneo: disipar malentendidos y fomentar la confianza”, *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto de 1997, pp. 26-29. Las actividades de cooperación serían ampliadas en la Cumbre de Praga (21 de noviembre de 2002) y están englobadas en un Programa de Trabajo anual que abarca muy diversos campos: información; planes de emergencia civil, ciencia y medio ambiente; gestión de crisis; política y estrategia de defensa; armamento ligero y de pequeño calibre; acción global contra las minas; proliferación de armas de destrucción masiva; programas de cooperación militar... Ni que decir tiene que el éxito del Diálogo Mediterráneo quedaba vinculado al apoyo que le prestaran tanto la OTAN como los países participantes, como señalaba un funcionario de la Sección de Asuntos Multilaterales y Regionales de la División de Asuntos Políticos de la OTAN, vid. BIN, A.: “Contribución de la OTAN al fortalecimiento de la cooperación en el Mediterráneo”, *Revista de la OTAN*, n. 4, invierno de 1998, pp. 24-27.

⁹⁸³ Vid. BIN, A.: “Potenciación del Diálogo Mediterráneo de la OTAN”, *Revista de la OTAN*, primavera de 2003, <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/spanish/art4.html> Desde el punto de vista árabe, un analista y militar egipcio hace balance de los diez años del Diálogo Mediterráneo, vid. KADRY SAID, M.: “Evaluación del Diálogo Mediterráneo de la OTAN”, *Revista de la OTAN*, n. 1, primavera de 2004, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/spanish/art4.html>

⁹⁸⁴ Vid. DE SANTIS, N.: “La apertura al Mediterráneo y al Oriente Medio”, *Revista de la OTAN*, n. 4, otoño de 2004, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/spanish/art4.html> ; y el documento político *Un marco más ambicioso y amplio para el Diálogo Mediterráneo*, <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-meddial.htm>

⁹⁸⁵ Las áreas de cooperación consisten en el asesoramiento específico para cada país sobre cuestiones como la reforma de la defensa, los presupuestos y planes de defensa, las relaciones entre civiles y militares, el fomento de la cooperación entre militares para favorecer la interoperatividad mediante la participación en maniobras escogidas y en actividades de formación y adiestramiento que puedan incrementar la capacidad de las fuerzas de los países participantes para operar junto a los de la Alianza en operaciones dirigidas por ésta conforme a la Carta de las Naciones Unidas, la lucha antiterrorista incluyendo la puesta en común de información y la cooperación marítima así como las contribuciones a

En la Cumbre de la OTAN celebrada en Washington (23 y 24 de abril de 1999), coincidiendo con el 50º aniversario del Tratado fundacional, los Jefes de Estado y de Gobierno aliados aprobaron el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza. La revisión del Concepto tuvo lugar en un momento especialmente importante y dramático de la OTAN: la intervención militar contra la República Federal de Yugoslavia, que se efectuó mediante una intensa campaña de bombardeos que duró once semanas, con el propósito de poner fin a los crímenes contra la humanidad y a la “limpieza étnica” llevada a cabo por el Gobierno serbio contra la población albanesa de Kosovo (operaciones *Allied Force* y *Allied Harbour*)⁹⁸⁶. Esta campaña, que sería la primera operación militar de envergadura de la Alianza desde su creación, se efectuó sin un mandato expreso del Consejo de Seguridad de la ONU⁹⁸⁷. No obstante, finalizado el conflicto, la Resolución 1244 del Consejo formalizaría una misión internacional de seguridad, la KFOR, dirigida por la OTAN⁹⁸⁸.

Por lo demás, el Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, aprobado en la citada cumbre de Washington, ha servido para confirmar que, además de la tradicional función de defensa colectiva, la OTAN ha convertido en sus principales misiones la gestión de crisis y la prevención de conflictos, sin olvidar tampoco el destacado papel de su política de asociación, cooperación y diálogo. A este respecto, el párrafo 10 del Nuevo Concepto señala cinco misiones fundamentales para la Alianza: servir de foro trasatlántico esencial para las consultas entre los países aliados; ejercer la disuasión y defender a cualquier Estado miembro de la OTAN frente a toda amenaza de agresión; estar dispuesta a

los trabajos de la Alianza sobre los peligros que representan las armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento, el impulso a la cooperación en la seguridad fronteriza en aquellos aspectos que se consideren adecuados y en los que la OTAN pueda aportar valor añadido, como los relativos al terrorismo, el armamento ligero y de pequeño calibre, la lucha contra el tráfico ilegal de bienes o personas y el fomento de la cooperación en los planes de emergencias civiles. Vid. DE SANTIS, N.: “La apertura al Mediterráneo y Oriente Medio”, *loc. cit.*, y el Documento de Políticas de la IC, <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm>

⁹⁸⁶ De estas operaciones, la primera aplicaba directamente la fuerza mientras que la otra prestaba ayuda humanitaria a los refugiados albano-kosovares. A destacar el artículo del Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR), vid. CLARK, W.K.: “La respuesta militar de la OTAN a la crisis de Kosovo”, *Revista de la OTAN*, n. 2, verano de 1999, pp. 14-18.

⁹⁸⁷ Estas operaciones militares han venido a plantear en su crudeza la cuestión de la legalidad de este tipo de iniciativas, habida cuenta de la necesidad jurídica de que las correspondientes acciones se lleven a cabo bajo la autoridad del Consejo de Seguridad (art. 53 de la Carta) y cuenten por tanto con un mandato explícito de este órgano. En opinión de M. Pérez González no cabe aducir que el Consejo de Seguridad se ve atribuida en el párrafo 15 del Nuevo Concepto Estratégico una responsabilidad “principal” –pero no tal vez exclusiva– en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y que, en cuanto a tal, desempeña un papel “crucial” en la conservación de la seguridad y la estabilidad de la región euroatlántica, un papel que puede servir para una legitimación *a posteriori* de las acciones efectuadas por “una Alianza de naciones comprometidas con el Tratado de Washington y la Carta de las Naciones Unidas” (párrafo 10 del Nuevo Concepto Estratégico). Vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La Organización del Tratado del Atlántico Norte”, en Díez De VELASCO, M. (ed.), *Las organizaciones internacionales*, 14ª ed., Madrid, 2005, p. 492.

⁹⁸⁸ Vid. JACKSON, M.: “La KFOR: para construir un futuro mejor en Kosovo”, *Revista de la OTAN*, n. 3, otoño de 1999, pp. 16-19.

contribuir eficazmente, caso por caso y mediante consenso, a la prevención de conflictos y a participar de manera activa en la gestión de crisis, incluidas en su caso operaciones de respuesta a la crisis; y fomentar una relación de amplia colaboración, cooperación y diálogo con otros países de la región euroatlántica⁹⁸⁹. Hay que destacar también la flexibilidad adoptada en el ámbito geográfico y funcional de la acción de la OTAN, pues se menciona como uno de los objetivos la organización “reforzar la paz y la estabilidad del área euroatlántica” (párrafo 12), si bien esta área no se define, lo que está relacionado con la preocupación por los desafíos y riesgos para la seguridad de alcance global, a los que hace referencia el párrafo 24 del Nuevo Concepto: actos de terrorismo, sabotaje y delincuencia organizada, interrupción del flujo de recursos vitales, grandes movimientos incontrolados de población...⁹⁹⁰.

Los ataques terroristas perpetrados contra los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 supusieron por primera vez en la historia de la Alianza la invocación del artículo 5 del Tratado de Washington. Los aliados, a petición de los Estados Unidos, acordaron una serie de medidas para hacer efectiva dicha invocación y para incrementar las capacidades disponibles en la campaña antiterrorista⁹⁹¹. Este acontecimiento puso de manifiesto la realidad del terrorismo como una de las amenazas más graves para la seguridad mundial, un punto permanente a tratar en las agendas del Consejo Atlántico y del CAEA, lo que ha llevado a la Alianza a adoptar el Concepto Militar sobre Defensa contra el terrorismo, aprobado en la Cumbre de Praga (21 de noviembre de 2002), que implica que la defensa contra el terrorismo se contemple como una parte integral de las misiones de las fuerzas de la Alianza⁹⁹². Por lo demás, en la citada Cumbre los Jefes de Estado y de Gobierno

⁹⁸⁹ A destacar un artículo del Secretario General Adjunto de Planes de Defensa y Operaciones de la OTAN, vid. CRAGG, A.: “Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva era”, *Revista de la OTAN*, n. 2, verano de 1999, pp. 19-22. Vid. también el texto del Nuevo Concepto Estratégico en *Revista de la OTAN*, verano de 1999, pp. D7-D13.

⁹⁹⁰ El párrafo 24 recuerda que todo ataque armado contra el territorio de los aliados, procedente de cualquier dirección, estaría cubierto por los artículos 5 y 6 del Tratado de Washington, pero esto no es óbice para que los aliados puedan consultar sobre cualquier cuestión que se refiera a los intereses vitales de su seguridad, con independencia de que se desarrollen o no en el espacio euroatlántico, conforme al artículo 4 del mismo Tratado.

⁹⁹¹ En concreto, acordaron reforzar la puesta en común de información y la cooperación, tanto bilateral como con los organismos de la OTAN sobre las amenazas planteadas por el terrorismo y las acciones a tomar contra él; proporcionar, de forma individual o colectiva, y conforme a la capacidad de cada uno, ayuda a los aliados y a otros Estados que estén o puedan estar sujetos a un aumento de las amenazas terroristas por su apoyo a la campaña antiterrorista y adoptar las medidas necesarias para aumentar la seguridad de las instalaciones de los Estados Unidos y de otros aliados en sus territorios. Los aliados decidieron también reemplazar los equipamientos de la Alianza necesarios para apoyar operaciones antiterroristas y facilitar a los Estados Unidos y a los otros aliados el acceso a los puertos y aeródromos del territorio propio para acciones antiterroristas. Además, el Consejo Atlántico decidió que la OTAN se preparase para desplegar parte de sus fuerzas navales permanentes en el Mediterráneo oriental y cinco aviones AWACS en los Estados Unidos para apoyar este tipo de operaciones. Vid. BENNETT, C.: “Ayudar a América”, *Revista de la OTAN*, invierno de 2001-2002, pp. 6-7.

⁹⁹² Vid. MORA-FIGUEROA, D.: “Respuesta de la OTAN al terrorismo”, *Revista de la OTAN*, n. 3, otoño de 2005, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/spanish/art1.html> El texto del Concepto Militar sobre Defensa contra el terrorismo puede consultarse en <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>

expresaron la necesidad de que la OTAN pudiera contar con fuerzas militares eficaces. Dichas fuerzas deberían llevar a cabo operaciones continuadas, en longitud de distancia y en duración, incluyendo la posibilidad de un escenario en el que podrían enfrentarse a amenazas nucleares, químicas y biológicas. En consecuencia, se decidió la creación de “una fuerza de Reacción de la OTAN (NFR), que haga uso de las tecnologías punta, que haga uso de las tecnologías punta, que sea ligera, desplegable, interoperativa y capaz de sostener operaciones prolongadas y que comprenda elementos terrestres, marítimos y aéreos dispuestos a ser transportados rápidamente en cualquier lugar que fuera necesario, según decisión del Consejo” (Declaración de la Cumbre de Praga, párrafo 4,a)⁹⁹³.

Por otra parte, el 7 de octubre de 2001 los Estados Unidos y el Reino Unido emprendieron acciones militares contra la red terrorista *Al Qaeda* y contra el régimen talibán, que la acogía en Afganistán. Aunque ésta no fue una operación de la OTAN, todos los miembros de la Alianza la apoyaron, y muchos de ellos se brindaron a enviar tropas de tierra y apoyo logístico para sostener la campaña y prestar ayuda humanitaria a la población afgana⁹⁹⁴. Esto podría considerarse el punto de partida para la posterior participación de la Alianza en operaciones de *peacekeeping* en aquel país asiático. De hecho, el 16 de abril de 2003, la OTAN, a petición de Alemania, Canadá y los Países Bajos, decidió incrementar su apoyo a la ISAF (*International Security Assistance Force*) en Afganistán. La Alianza asumiría desde agosto de ese mismo año el mando, la coordinación y el planeamiento de las operaciones, aunque esto no suponía ni el cambio de nombre ni de naturaleza de una misión establecida en virtud de un mandato de las Naciones Unidas (resoluciones 1386, 1413 y 1444 del Consejo de Seguridad). Ésta era una misión “fuera de área”, la primera realizada fuera del llamado “espacio euroatlántico” en el que se insertan los países miembros y socios de la OTAN⁹⁹⁵. Citemos también que en la Cumbre de Estambul (28 y 29 de junio de 2004), la Alianza decidió colaborar en el entrenamiento de

⁹⁹³ Vid. ROBERTSON, G.: “Transformar la OTAN”, *Revista de la OTAN*, n. 1, primavera de 2003, <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/spanish/art.1.html>. En la Cumbre de Praga también se decidió una reforma de la estructura de Mando militar de la Alianza, aprobada en la reunión de Ministros de Defensa del Consejo Atlántico (Bruselas, 12 de junio de 2003), lo que supondría un único Mando investido de responsabilidades operativas, el Mando aliado “Operaciones” bajo el mando del SC Europa (SACEUR), con sede en Mons, y un nuevo Mando funcional, el Mando aliado “Transformación”, con sede en Norfolk (Estados Unidos), encargado de promover y supervisar la continua transformación de las fuerzas y capacidades de la Alianza. Vid. también JOYCE, M.: “Los avances en la agenda de transformación”, *Revista de la OTAN*, n. 1, primavera de 2005, <http://www.nato.int/docu/review/issue1/spanish/art5.html>

⁹⁹⁴ El Secretario General de la OTAN, G. Robertson, dejó claro desde el principio cuál iba a ser el papel de la OTAN en la campaña de Afganistán: “NATO will of course be one of the key pillars of that coalition. No one I know would expect the Alliance to lead the military action against bin Laden and the Taleban. But NATO is the world’s largest and most effective permanent coalition. We will be central to the collective response of the international community to terrorism, both now and in the longer term”. Vid. “An Attack on Us All: NATO’s Response to Terrorism”, remarks by NATO Secretary General, Lord Robertson, 10 October 2001, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011010b.htm>

⁹⁹⁵ Vid. RUIZ PALMER, D.A.: “El reto transformacional de Afganistán”, en *Revista de la OTAN*, n.3, otoño de 2005, <http://www.nato.int/docu/revie/2005/issue3/spanish/art2.html>. Subraya el autor, responsable de la Sección de Planificación de la División de Operaciones de la OTAN, un nuevo horizonte operativo para la Alianza: el despliegue de formaciones multinacionales de tamaño reducido sobre amplias zonas de Afganistán, a gran distancia de sus bases de apoyo.

las fuerzas de seguridad iraquíes, conforme a la resolución 1546 del Consejo de Seguridad, que pedía a los Estados miembros y a las organizaciones regionales e internacionales que contribuyeran a esta tarea⁹⁹⁶.

Añadamos finalmente que la OTAN vive una continua transformación en los inicios del siglo XXI, atestiguada, por ejemplo, en la aprobación de la Directiva Política Global en la Cumbre de Riga (27 y 28 de noviembre de 2006), en la que se establecen prioridades para todo lo relacionado con capacidades, planificación e inteligencia durante los próximos años. Sin embargo, las capacidades que necesitará la OTAN son descritas de forma genérica, pues no se llega a definir específicamente cómo son estas capacidades por ser ésta una decisión que deben adoptar los diferentes países mediante los procesos de planificación de la Alianza⁹⁹⁷.

B) El principio de integridad de la seguridad en la OTAN

El principio de una seguridad integral o global supone que los aspectos estrictamente militares no son los únicos protagonistas de la seguridad sino que también juegan un papel los aspectos políticos, sociales, económicos, medioambientales... Todos estos aspectos pueden incidir en la cooperación entre los países miembros de la Alianza, e incluso en los inicios de la andadura de la organización, se dio el intento de presentarla, más que como un puro pacto defensivo, como una especie de “comunidad atlántica”, lo que quedó de alguna manera reflejado en el art. 2 del Tratado de Washington, que afirma: “Las Partes contribuirán a un mejor desarrollo de las relaciones internacionales pacíficas y amistosas reforzando sus instituciones libres, asegurando una mejor comprensión de los principios en que se basan estas instituciones y promoviendo las condiciones adecuadas que favorezcan la estabilidad y el bienestar. Tratarán de eliminar conflictos en sus políticas económicas internacionales y estimularán la colaboración económica entre varias o todas las Partes”.

El art. 2 ha sido conocido como el “artículo canadiense”, habida cuenta el interés de la diplomacia canadiense en los primeros años de la guerra fría de establecer un pacto que fuera mucho más que una simple alianza contra la amenaza soviética: debía ser el punto de arranque de una comunidad o federación del Atlántico Norte, que supondría un marco de cooperación entre las democracias occidentales, particularmente en aspectos económicos o culturales⁹⁹⁸. Todo esto, en opinión de políticos canadienses del momento

⁹⁹⁶ Esta decisión de crear una Misión de Adiestramiento de la OTAN pone de manifiesto la inquietud de los países aliados por la situación de inestabilidad en Irak, si bien algunos de ellos han optado por realizar estas tareas fuera de Irak, en sus propios centros de formación, en las escuelas de la OTAN o en las instalaciones de países vecinos. Vid. SPECKHARD, D.: “Una contribución a la estabilidad de Irak”, *Revista de la OTAN*, n. 3, otoño de 2004, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/spanish/art2.html>

⁹⁹⁷ Vid. un análisis del documento en SAVEREUX P., “Directiva Global Política: un texto básico”, *Revista de la OTAN*, n. 1, primavera de 2007, <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue1/spanish/art2.html>

⁹⁹⁸ La idea tiene sus antecedentes inmediatos en la obra de C. G. Streit que, en 1939, fue uno de los primeros en notar que los Estados democráticos establecían relaciones pacíficas entre sí, y que se hacía necesaria una federación de las democracias frente a la amenaza representada por las potencias del Eje.

como L. Saint-Laurent, L. Pearson y E. Reid, debería servir para acrecentar la solidaridad entre los aliados, que compartirían valores y normas. En consecuencia, la comunidad resultante tendría que contribuir a originar un sentimiento de pertenencia o identidad que forjara relaciones privilegiadas y vínculos de solidaridad entre sus miembros⁹⁹⁹. Las tesis canadienses no triunfaron en la elaboración final del Tratado de Washington, pero al menos influyeron en la trayectoria de la OTAN, al establecer la reciprocidad y las consultas como algunos de los principios de gobierno más destacados de la organización¹⁰⁰⁰. De hecho, el recurso a la técnica de la consulta ha resultado ser un útil instrumento de la cooperación entre los Estados miembros. Las consultas en el seno de la OTAN han sido una consecuencia lógica de la finalidad originaria de una defensa colectiva, finalidad que se hubiera visto perturbada al no existir otros ámbitos de cooperación entre los aliados, particularmente en asuntos políticos. Las directrices que rigen el sistema de consultas de la OTAN fueron establecidas en 1956 por el “Comité de los Tres”, integrado por tres ministros, y encargado de hacer propuestas concretas para el incremento de la cooperación en los terrenos político-económico, técnico-científico...¹⁰⁰¹ Históricamente la aparición del Comité de los Tres parece estar relacionada con un momento de distensión en las relaciones internacionales tras la muerte de Stalin, cuando la amenaza exterior no parecía inminente y en consecuencia, se trataba de reactivar los aspectos no militares de la organización. De ahí que el Informe del Comité de los Tres

Vid. STREIT, C.G., *Union Now*, Nueva York, 1941. En realidad, estamos ante una versión actualizada del proyecto kantiano de paz perpetua, defensor de una constitución civil republicana (es decir, democrática), un derecho internacional fundado en un federalismo de Estados libres y que cree condiciones propicias para los intercambios pacíficos, particularmente los comerciales. Este enfoque kantiano también subyace en las posiciones defendidas por los diplomáticos canadienses. Vid. ROUSSEL, S.: “L’instant kantien: la contribution canadienne à la création de la ‘Communauté Nord-Atlantique’, 1947-1949”, en DONAGHY, G. (dir.), *Le Canada et la guerre froide, 1943-1957*, Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, 1999, pp. 119-156.

⁹⁹⁹ Estas tesis se ajustan a las ideas funcionalistas, en auge en aquellos años posteriores a la II Guerra Mundial, y que fueron popularizadas por la obra de D. Mitrany, a *Working Peace System: An Argumentation for the Functional Development of International Organisations*, publicada en Londres en 1943, y en donde se afirma que los Estados no pueden por sí mismos garantizar las necesidades humanas (bienestar económico y social, desarrollo científico, establecimiento de relaciones pacíficas duraderas) y deben dar paso a una serie de organizaciones internacionales de fines específicos. Las ideas funcionalistas aparecen en los proyectos de federación europea anteriores al Plan Schuman, e inspiran el citado Plan que llevaría en 1951 a la creación de la CECA. Vid. MITRANY, D.: “The functional approach to World organization”, en COSGROVE, A. y TWITCHET, K. (eds.), *The new international actors: the UN and the EEC*, Londres, 1970.

¹⁰⁰⁰ El principio de las consultas pretendían reforzar la influencia de Canadá y los Estados europeos, puesto que comprometían a cada uno de los aliados –y en concreto, a los Estados Unidos- a informar a sus socios cuando emprendieran una acción susceptible de repercutir en sus intereses. Vid. ROUSSEL, S.: “L’instant kantien...”, *op. cit.*, p. 147.

¹⁰⁰¹ El Informe del Comité de los Tres fue aprobado por el Consejo Atlántico el 14 de diciembre de 1956. Vid. el texto en *NATO Handbook Documentation*, NATO Office of Information and Press, Bruselas, 1999, pp. 166-193; y ROSE, C.: “La consultation politique au sein de l’Alliance”, *Revue de l’OTAN*, n.1, janvier 1983, pp. 1-5; y FRYDENLUND, W.: “Treinta años de cooperación política en la OTAN”, *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1986, pp. 7-11.

subrayara que la seguridad no era algo que pudiera circunscribirse a los asuntos militares y abogara por la cooperación política, económica, cultural e informativa¹⁰⁰².

Las recomendaciones del Comité de los Tres cubrían fundamentalmente los siguientes aspectos: intercambio de información sobre todo lo que afecta a la Alianza, derecho de cada una de las naciones a plantear problemas de interés común, compromiso de consultar a los socios de la Alianza antes de adoptar cualquier postura o decisión nacional importante relativa a la seguridad, disposición a considerar las opiniones de los demás aliados al sentar las bases de la política nacional y respeto por parte de todos los países miembros del consenso resultante. Tal y como resaltara el diplomático belga P. Thuysbaert, estas directrices del Comité no son tanto un código de conducta sino un objetivo que el Consejo del Atlántico Norte ha tenido presente en sus reuniones, y en consecuencia es muy raro que algún Estado miembro rehúse dar una explicación de las decisiones adoptadas o rechace explicar su reacción ante las de cualquier otro. Por otra parte, las consultas políticas no se han desarrollado exclusivamente sobre acontecimientos que han tenido lugar en la zona cubierta por el Tratado, pues es cada vez mayor el interés para la Alianza de los que suceden en el exterior de dicha zona¹⁰⁰³.

Los intentos de desarrollo de una dimensión no militar de la seguridad en el marco de la Alianza responden, en definitiva, a la conocida idea de considerar a la OTAN como una especie de “comunidad atlántica”, algo que no ha cuajado porque los objetivos básicos siguen siendo esencialmente militares y porque la cooperación en otros ámbitos ha sido confiada a otras organizaciones internacionales surgidas en el área europea¹⁰⁰⁴. Pese a todo, con el transcurso de los años, se consolidaría una estructura civil en la OTAN, con la creación de diversos Comités: político, de asesores económicos¹⁰⁰⁵, de información y

¹⁰⁰² Leemos en el párrafo 15 del Informe del Comité de los Tres: “It has also become increasingly realised since the Treaty was signed that security is today far more than a military matter. The strengthening of political consultation and economic cooperation, the development of resources, progress in education and public understanding, all these can be as important, or even more important, for the protection of the security of a nation, or an alliance, as the building of a battleship or the equipping of an army”. Vid. *NATO Handbook*, *op.cit.*, p. 169.

¹⁰⁰³ El Consejo Atlántico es el foro natural de consultas entre los aliados, aunque en la práctica el más utilizado puede ser el Comité Político, que reúne a los consejeros políticos de los representantes permanentes, pues puede convocarse en cualquier momento y su campo de actividad es muy amplio. Otros foros de debate en el seno de la Alianza son el Comité Económico y el Comité Militar. También entran en la categoría de foro de consultas, en este caso con los socios de cooperación de Europa Central y Oriental, el CCAN y su sucesor, el CAEA, además del Consejo OTAN-Rusia, la Comisión OTAN-Ucrania o los contactos en el marco del Diálogo Mediterráneo. Vid. THUYSBAERT: “La evolución de la consulta política”, *Revista de la OTAN*, n. 5, octubre de 1993, pp. 24-28.

¹⁰⁰⁴ A este respecto, R. Aron, conocido estudioso de las relaciones internacionales, ponía en duda el fomento de las actividades no militares en el marco de la OTAN porque podría dar lugar a una burocracia estéril. Resaltaba este autor además que la proclamación de la OTAN como comunidad contrastaba con la realidad de las discordias entre los propios aliados, la mayor amenaza para el pacto atlántico. Vid. ARON, R.: “L’avenir de l’O.T.A.N.: Politique commune?”, *Le Figaro*, 18-5-1956.

¹⁰⁰⁵ Los aspectos económicos de la seguridad han sido estudiados en el marco del Directorio Económico de la OTAN, que organizó desde 1971 los Coloquios Económicos, un intento de demostrar la relación entre economía y seguridad, pues la preservación de la seguridad requiere también de información acerca de las intenciones y capacidades de los aliados y de los potenciales candidatos al ingreso en la Alianza, pues los factores económicos influyen también en la seguridad. No se trata, por ejemplo, no sólo de la

relaciones culturales, científico, de infraestructura, de revisión de la defensa, de planes de emergencia civil¹⁰⁰⁶ ...

Destacaremos también que en 1969, a propuesta norteamericana, se creó un Comité sobre los Desafíos de la Sociedad Moderna, encargado de examinar los problemas planteadas a las sociedades desarrolladas, sobre todo en la protección del medio ambiente¹⁰⁰⁷. Responde esto a una concepción integral de la seguridad, que supera el enfoque tradicional de que los aspectos de seguridad deben limitarse a la protección de la integridad territorial, la soberanía política y los intereses nacionales. La Alianza reconocía, en consecuencia, que los factores medioambientales pueden tener repercusiones tanto en los conflictos como en los niveles de estabilidad. Las causas de las tensiones y los conflictos son complejas, pero la experiencia nos sugiere que el deterioro del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales pueden jugar un importante papel, aunque en ocasiones estos factores se relacionen además con otros como la pobreza, las

relación con los suministros de energía sino que también hay un vínculo con la seguridad humana que los Estados deben dispensar a sus poblaciones, y si dicha seguridad entra en crisis, se puede dar lugar a situaciones de tensión o violencia. Durante la guerra fría, los coloquios económicos de la OTAN se centraron en el estudio de las economías del bloque soviético, pero terminado el período de confrontación, se invitó a participar en dicho foro a los socios de cooperación. Vid. los trabajos e intervenciones de los Coloquios Económicos entre 1993 y 2001 en <http://www.nato.int/docu/colloq/html>

La dimensión económica de la seguridad ha sido también analizada en la Comisión de Economía y Seguridad de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, y entre los informes de más reciente actualidad se pueden destacar “The economic consequences of September 11, 2001 and the economic dimension of anti-terrorism”, AV 187, EC(02)7; y “Policy Implications of the Risk Society”, 171 ESC 05 E. Vid. éstos y otros informes en <http://www.nato-pa-int/Default.asp?SHORTCUT=141>

¹⁰⁰⁶ Los planes de emergencia civil estaban concebidos en principio para garantizar el funcionamiento del gobierno y de la sociedad en períodos de guerras, pero se ampliaron para incluir la ayuda en situaciones catastróficas y en la gestión de crisis. En definitiva, su objetivo es prevenir desastres ocasionados por el hombre, mitigar las consecuencias de las calamidades naturales y proteger a la población, la salud y el entorno. Los socios de cooperación que participan en este programa podrían solicitar ayuda por medio de la OTAN a cualquier miembro de la Alianza en caso de que se produjera un desastre en el territorio de alguno de ellos. Son interesantes dos artículos del que fuera Director de Planes de Emergencia Civil de la OTAN y Presidente del Comité Superior de Planes de Emergencia Civil. Vid. PALMERI, F.P.: “Planes de emergencia civil: una forma de cooperación que cobra protagonismo”, *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo de 1996, pp. 29-33; y “La capacidad euroatlántica de respuesta a las catástrofes naturales”, *Revista de la OTAN*, n. 3, otoño de 1998, pp. 24-28.

¹⁰⁰⁷ Sobre los programas piloto desarrollados por la Alianza, vid. *NATO-CCMS Achievements in Defence-Related Environmental Studies 1980-2001, Report NO, A-2001/02*, Committee on the Challenges of Modern Society, NATO, Brussels, 2001. Vid. también RAMBAUT, P.C.: “Papel de la OTAN ante los retos medioambientales”, *Revista de la OTAN*, n. 2, abril de 1992, pp. 24-27. Un importante programa desarrollado por el Comité Científico y el Comité sobre los Retos de la Sociedad Moderna, entre 1990 y 1995, fue “la Ciencia del Cambio Medioambiental Global”, que intentaba fomentar la investigación sobre potenciales cambios globales en el sistema medioambiental de la tierra. Su meta era describir y racionalizar los procesos físicos, químicos y biológicos interactivos que regulan el sistema global terrestre. Vid. VEIGA DA CUNHA, L.: “El programa científico de la OTAN en la Cumbre de Río”, *Revista de la OTAN*, n. 5, octubre de 1992, pp. 27-30. Sobre los problemas medioambientales transfronterizos, vid. FONNUM, F., HOIBRATEN, S., y MARTENS, H.: “La OTAN y los países socios estudian la contaminación radiactiva y química relacionada con la defensa”, *Revista de la OTAN*, n. 1, enero de 1996, pp. 11-16.

migraciones, las enfermedades infecciosas, la corrupción o el descenso de la productividad económica¹⁰⁰⁸. Con el tiempo, las actividades del Comité sobre los Desafíos de la Sociedad Moderna se hicieron extensivas a los socios de cooperación del CAEA y a los países del Diálogo Mediterráneo, con objetivos tales como la reducción del impacto medioambiental de las actividades militares, la dirección de estudios regionales incluyendo actividades transfronterizas, la prevención de conflictos en relación con la escasez de recursos, el tratamiento de riesgos emergentes para el medio ambiente y la sociedad que pudieran causar inestabilidad económica, cultural y política...¹⁰⁰⁹.

No obstante, cabría añadir que se ha puesto en duda la utilidad de que la OTAN trabajara en un ámbito que ya cubre un complejo entramado de organizaciones internacionales con objetivos aparentemente similares, pero la realidad es que la Alianza ha desarrollado una notable capacidad no sólo para intercambiar información tecnológica y científica sino también para aplicar dicha información por medio de programas especializados que contribuyen a la estabilidad de los países miembros y de sus socios de cooperación. A este respecto, indicaremos que en 1982 la OTAN pondría en marcha el Programa “Ciencia para la Estabilidad”, con el objetivo de fortalecer la estructura científica e industrial de Grecia, Portugal y Turquía, con objeto de salvar las distancias existentes entre ciencia e industria¹⁰¹⁰. Con posterioridad, el 31 de julio de 1997, la organización estableció el programa “Ciencia para la Paz”, una iniciativa de cooperación entre los miembros de la Alianza y sus socios de Europa Central y Oriental y de Asia Central. Se trataba de dar una nueva dimensión a las actividades de cooperación en el seno del Comité Científico, al permitir a científicos de los países socios participar junto a sus homólogos de la OTAN en proyectos prácticos de investigación y desarrollo. La transición de estos países a economías civiles de mercado produjo una inestabilidad generalizada, en la que las infraestructuras científica y tecnológica no podían sostenerse, dando lugar a procesos de reconversión industrial y al abandono del personal técnico¹⁰¹¹. Más recientemente, la Alianza ha establecido el Programa para la Seguridad por medio de la

¹⁰⁰⁸ Vid. “The environment and security”, *NATO Publications*, http://www.nato.int/docu/environment/html_en/environment_01.html Sobre el Programa “Threats and Challenges”, que se ocupa de amenazas y desafíos a la seguridad de carácter no convencional, vid. http://www.nato.int/ccms/about/threats_challenges.htm

¹⁰⁰⁹ Vid. Comité on the Challenges of Modern Society, <http://www.nato.int/ccms/info.htm>

¹⁰¹⁰ Vid. LEE, H.A.: “Ciencia y tecnología al servicio del desarrollo económico: el programa Ciencia para la Estabilidad de la OTAN”, *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1991, pp. 22-27. Algunos ejemplos de proyectos de “Ciencia para la Estabilidad” son el proyecto portugués de gestión y desarrollo de recursos hídricos, cuyo objetivo era desarrollar un Plan Integral de Gestión de Recursos Hídricos para la región septentrional de Portugal; el proyecto de Tecnología Láser en Grecia para establecer un centro sobre este tipo de radiación que, basado en modernas tecnologías, actuara como catalizador al introducir en la industria nacional material láser de procesado; y un proyecto de ingeniería genética para subsanar la deficiencia en cinc de los cereales cultivados en Turquía.

¹⁰¹¹ Vid. CADIOU, J.M.: “Ciencia para la Paz: un nuevo programa de cooperación de la OTAN con sus socios”, *Revista de la OTAN*, n. 6, diciembre de 1997, pp. 30-33. Los precedentes de la cooperación con los antiguos adversarios pueden verse en YUKSEL-BETEN, D.: “El Comité sobre los Retos de la Sociedad Moderna extiende el programa medioambiental de la OTAN al Este”, *Revista de la OTAN*, n. 4, agosto de 1991, pp. 27-32.

Ciencia, que ofrece a los científicos de los países de la OTAN, el CAEA y el Diálogo Mediterráneo la posibilidad de colaborar en proyectos de investigación, aunque las actividades tengan como fin último el apoyo a las reformas democráticas y al desarrollo económico en los países socios de la OTAN que están en un período de transición¹⁰¹².

Añadiremos finalmente que la consideración de la OTAN como una comunidad democrática de seguridad¹⁰¹³ encuentra su principal expresión en una Conferencia de parlamentarios de los países de la Alianza, a pesar de haber sido creada al margen del Tratado fundacional. Se reunió por primera vez en 1955 y en la actualidad lleva la denominación de Asamblea Parlamentaria de la OTAN. Es un órgano interparlamentario independiente sin vínculos formales con la Alianza. En él los representantes electos de los países miembros de la OTAN, a los que se han añadido en los últimos tiempos los parlamentarios de los socios de cooperación y del Diálogo Mediterráneo, pueden analizar asuntos políticos, económicos y de seguridad¹⁰¹⁴. Tras la guerra fría, se quiso dar un mayor papel a la Asamblea a través de sus esfuerzos para fomentar la consolidación de las democracias de Europa Central y Oriental, y en este sentido se puede destacar la iniciativa Rose-Roth, obra de dos legisladores norteamericanos, que buscaba dar asistencia práctica a las nuevas democracias, entre otras cosas, asociándolas a las actividades de la Asamblea, algo que, en definitiva, guardaría posterior relación con las sucesivas ampliaciones de la OTAN a algunos de estos países¹⁰¹⁵. Detrás de la dimensión parlamentaria de la Alianza, subyace, sin duda, la consabida idea de que las democracias no se hacen la guerra entre sí y, en consecuencia, toda ampliación de la OTAN implicaría una expansión de la democracia¹⁰¹⁶, pero algunos analistas, como D. Reiter, ponen en duda tales afirmaciones. Por ejemplo, dado el principio de unanimidad existente en la toma de decisiones, sería muy difícil ponerse de acuerdo para expulsar a un miembro que adoptara un régimen autoritario.¹⁰¹⁷ De ahí que Reiter considere que la UE puede ser más eficaz en la

¹⁰¹² Vid. *Guide to the NATO Programme for Security Through Science*, <http://www.nato.int/science/index.html>

¹⁰¹³ Un estudio de referencia es el de ADLER, E. y BARNETT, M.: "A Framework for the Study of Security Communities", en ADLER, E.; y BARNETT, M.: *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

¹⁰¹⁴ En la Asamblea Parlamentaria de la OTAN existen las siguientes comisiones: Comisión sobre la Dimensión Civil de la Seguridad, Comisión de Seguridad y Defensa, Comisión sobre Economía y Seguridad, Comisión Política, Comisión de Ciencia y Tecnología, y Grupo Especial Mediterráneo. Vid. sus trabajos en www.nato-pa.int

¹⁰¹⁵ Vid. LUNN, S.: "Un señal amistosa: la contribución de los parlamentarios", *Revista de la OTAN*, n. 1, febrero de 1992; y ROTH, W.V.: "Un innovador acto de creación: la dimensión parlamentaria de la ampliación de la OTAN", *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo de 1997, pp. 11-13.

¹⁰¹⁶ Así lo resalta, por ejemplo, el Plan de Acción para la Adhesión, aprobado en la Cumbre de Washington (23 y 24 de abril de 1999), donde se subraya que los futuros candidatos deben ajustarse a los principios fundamentales básicos enunciados en el Tratado tales como la democracia, la libertad individual y otras disposiciones relevantes establecidas en su Preámbulo (Cuestiones Políticas y Económicas, apartado 1).

¹⁰¹⁷ Esta situación sería muy embarazosa para la OTAN y minaría su credibilidad, pero lo cierto es que algunos Estados miembros quizás optaran por una actitud pragmática, tal y como demuestran los casos de Portugal, Grecia y Turquía en los años de la guerra fría, que no implicaron la suspensión ni la expulsión.

democratización de los países ex comunistas que una organización de carácter preferentemente militar como la Alianza.

D) C) El principio de indivisibilidad de la seguridad en la OTAN

El principio de una seguridad indivisible tiene indudables connotaciones geográficas que, en el caso de la OTAN, se refieren al espacio del Atlántico Norte en el que, según los artículos 5 y 6 del Tratado fundacional, se puede ejercer la defensa ante una agresión. El Tratado de Washington suponía en sí mismo una novedad de gran alcance histórico: la implicación de Estados Unidos en la defensa de Europa, lo que suponía un giro radical en la política exterior norteamericana. Las tensiones de la guerra fría como el “golpe de Praga” y el bloqueo de Berlín (1948), que llevaban aparejadas la amenaza del expansionismo soviético sobre Europa Occidental, y las inquietudes de algunos países europeos firmantes del Pacto de Bruselas que posteriormente darían origen a la UEO, contribuyeron al éxito de la Resolución Vandenberg por la que el Senado norteamericano recomendaba una asociación de los Estados Unidos, dentro del espíritu de la Carta de la ONU, a las medidas regionales de defensa, afirmando el derecho de legítima defensa individual o colectiva en caso de ataque armado¹⁰¹⁸. La consecuencia final fue la firma en Washington del Tratado creador de la OTAN (1949), lo que implicaba que Estados Unidos consideraba a Europa como una de sus máximas prioridades en política exterior.

De golpe, los norteamericanos abandonaron una tradición de aislamiento que se remontaba al siglo XVIII, dejando de lado su profunda renuncia a involucrarse a largo plazo en los antagonismos políticos y militares de Europa. En vez de eso se mostraron dispuestos a forjar un vínculo permanente con Europa, lo que luego se conocería como nexo o vínculo trasatlántico, ante la petición urgente de los europeos occidentales, pero también en aras de su propio interés nacional¹⁰¹⁹. Así pues, desde finales de la década de 1940, habría una notable coincidencia de valores e intereses entre los países ribereños del Atlántico, aunque en los años siguientes no es menos cierto que se produjeron tensiones intra-atlánticas como la crisis de Suez (1956), además de que en Francia se consolidara, bajo la presidencia de De Gaulle, un cierto recelo y desconfianza ante la potencia norteamericana, y en general ante el mundo anglosajón¹⁰²⁰.

Vid. REITER, D.: “Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy”, *International Security*, 25.4 (2001), pp. 41-67.

¹⁰¹⁸ Vid. KAPLAN, L.A.: “The United States and the Origins of NATO 1946-1949”, *Review of Politics*, Vol. 31, No 2 (Apr., 1969), pp. 210-222.

¹⁰¹⁹ El estallido de la guerra de Corea provocó además alarma entre los países europeos occidentales, pues existía el temor de que en caso de un ataque por sorpresa de los soviéticos, a los norteamericanos les llevase mucho tiempo acudir al frente de batalla si sus tropas tenían que trasladarse desde Estados Unidos una vez iniciadas las hostilidades. A esto hay que añadir la alarma ante la perspectiva de que tuvieran que transcurrir varios meses antes de que Washington tomase una decisión sobre los pros y contras de una intervención militar en Europa ya que los debates en el Congreso podrían prolongarse durante mucho tiempo. En consecuencia, hacia 1950 los europeos instaban a los norteamericanos no sólo el enviar inmediatamente sus tropas al Viejo Continente sino que, además, solicitaban que se estableciera un Mando supremo aliado. Vid. BARING, A.: “Relaciones transatlánticas: la percepción europea”, *Revista de la OTAN*, n. 1, febrero de 1989, pp. 19-24.

¹⁰²⁰ Las tensiones con Francia desembocaron en la salida de Francia de la estructura militar de la OTAN

Tras la finalización de la guerra fría, hay quien cuestionaría la razón de ser de la Alianza, al considerar que no podría perdurar una vez desaparecida la amenaza exterior soviética, pues en la Historia no abundan los casos de alianzas políticas que hayan perdurado una vez que sus enemigos han desaparecido¹⁰²¹. Por el contrario, países como el Reino Unido abogarían por potenciar el vínculo trasatlántico por medio de una Comunidad Atlántica no sólo basada en la OTAN, sino afianzada sobre los pilares de la democracia parlamentaria y del Estado de Derecho, el libre comercio, los valores culturales comunes, y la defensa y la seguridad¹⁰²². Pero es evidente que se trata de una percepción más anglosajona que de la Europa continental, en la que tiene una mayor prioridad el proceso de construcción europea.

Por lo demás, en los primeros años de la posguerra fría prevaleció la estrategia de Washington de considerar a la OTAN como fundamental para la preservación de la seguridad de sus miembros y como un marco de referencia estable en el que los países de Europa Central y Oriental pudieran evolucionar pacíficamente¹⁰²³. Pero al mismo tiempo, la desaparición del bloque soviético y la consiguiente reunificación de Alemania conllevarían un mayor impulso para el proceso de construcción europea con la consiguiente necesidad de diseñar una política exterior y de seguridad común e incluso una política de defensa, lo que despertaba a su vez recelos en Washington que temía un deterioro de la OTAN y una innecesaria duplicación de esfuerzos. Pese a todo, se decidió desarrollar la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en el seno de la OTAN, en la reunión ministerial de Berlín (1996), y que debía materializarse en el concepto de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC), destinado a facilitar el uso de los recursos y capacidades por parte de la UEO. Uno de los propósitos de fondo de esta iniciativa era que la OTAN aportara el marco necesario para superar gradualmente las limitaciones europeas de carácter estratégico, y esto habría sido una importante

en 1966, y en que la Alianza dejara de tener en París su sede permanente. Hay quien ve en la crisis de Suez una de las raíces del antiamericanismo galo y también que se extendiera la sensación de que Europa no podía confiar plenamente en Estados Unidos y de que sólo acomodándose a sus propias estrategias se podía contar con ellos. Todo esto haría un daño grave y duradero a las relaciones trasatlánticas. Vid. MUÑOZ-ALONSO, A.: “El vínculo trasatlántico: las relaciones de Europa con la OTAN y los Estados Unidos”, *Un concepto estratégico para la Unión Europea*, Monografías del CESEDEN, n. 71, septiembre, 2004, p. 256.

¹⁰²¹ Vid. MCGEEHAN, R.: “Estados Unidos y la OTAN después de la guerra fría”, *Revista de la OTAN*, n. 1, febrero de 1990, pp.7-13.

¹⁰²² Vid. un artículo del Secretario de Defensa británico, RIFKIND M.: “Una Comunidad Atlántica que refleje mejor las relaciones entre EE.UU. y Europa” *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo de 1995, pp. 11-14.

¹⁰²³ La preservación de la estabilidad era uno de los argumentos más utilizados para mantener la existencia de la OTAN, habida cuenta de las reformas que se iban a desarrollar en el Este y que aflorarían reivindicaciones étnicas, políticas y económicas largamente reprimidas. Otro argumento era el peligro de una reproducción de las tensiones entre las naciones europeas en general, si se relajaban los vínculos colectivos que cimentaban la OTAN y la CE. Esto hubiera supuesto una “renacionalización” de la política de seguridad, lo que podría implicar una vuelta a las coaliciones europeas del pasado. La OTAN se presentaba entonces como una reacción ante ese peligro. Vid. ALEXANDER, M.: “El papel de la OTAN en un mundo en transición”, *Revista de la OTAN*, n.2, abril de 1990, pp. 1-6.

contribución a las relaciones trasatlánticas¹⁰²⁴. Pero las cosas han sido muy diferentes en el terreno práctico: la guerra de Kosovo (1999) ha contribuido también a acentuar las tendencias unilaterales estadounidenses. Por ejemplo, a Washington no le agradaron demasiado las limitaciones impuestas por la naturaleza multilateral de la OTAN durante la campaña aérea. De ahí que se haya llegado a afirmar que Kosovo ha sido la primera y quizás la última guerra emprendida por la Alianza, pues tanto en este caso, como en su precedente de Bosnia-Herzegovina, habría quedado demostrada la debilidad de los aliados europeos tanto en el nivel de las decisiones como en el de las capacidades militares¹⁰²⁵.

Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en Estados Unidos se extendería la percepción de que los acuerdos multilaterales en materia de seguridad eran una especie de lastre que ralentizaba la capacidad de respuesta y la libertad de movimientos norteamericanos en la escena internacional, y entre estos acuerdos se incluiría la Alianza Atlántica. Aunque se invocó el art. 5 del Tratado por parte de los europeos al tratarse de una agresión contra un aliado, esta invocación no dejó de ser simbólica y limitada, pese a que se movilizaran todas las fuerzas comunes de la OTAN en apoyo de Estados Unidos¹⁰²⁶. Parecía así triunfar la tesis de que Washington tendría que hacer mayor hincapié en la formación de coaliciones *ad hoc* (“of the willing”), tal y como podría verse en la guerra de Irak (2003), que pareció responder a una preferencia estadounidense por las asociaciones informales¹⁰²⁷. No cabe pensar, sin embargo, que este tipo de asociaciones u otras de carácter bilateral puedan sustituir por completo a las

¹⁰²⁴ Vid. RÜHLE, M.: “El papel de la OTAN en la seguridad europea”, *Revista de la OTAN*, n. 4, invierno de 1998, pp. 20-23. Sobre la IESD, vid. ESTRELLA, R.: “Hacia una identidad de Defensa Europea compatible y dentro de la OTAN”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 38-39, diciembre de 1997, <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Afers/38-39estrella.cfm>

¹⁰²⁵ Las tensiones que afloraron en la crisis de Irak tienen, sin embargo, un precedente menos llamativo en Kosovo. Vid. SKRPEC, D.: “The European and American Reactions to Kosovo: The Policy Divide Revisited in the Iraq War”, *SAIS Review*, Vol. 23, N. 2, Summer-Fall 2003, pp. 93-111, John Hopkins University Press. Sobre la misma cuestión, vid. COURMONT, B.: “Understanding the deep origins of the transatlantic rift”, *Düsseldorfer Institut für Aussen-und Sicherheitspolitik*, 22-10-2003, http://www2.dias-online.or/direktorien/ta_rel/031022_38

¹⁰²⁶ Por ejemplo, se movilizaron los AWACS (Airborne Warning and Control System) y las Fuerzas Navales Permanentes STANAVFORLANT y STANAVFORMED. Sin embargo, había una serie de razones para que Washington no recurriera a las estructuras de la OTAN en la llamada “guerra contra el terrorismo”: la sorpresa táctica, la seguridad de las operaciones, el hecho de que sólo unos pocos países de la OTAN dispusieran de las suficientes capacidades militares... Este último aspecto nos remite de nuevo a la guerra de Kosovo donde los militares norteamericanos veían una excesiva injerencia europea en la marcha de las operaciones, aunque los europeos también pudieran argumentar que la campaña aérea estaba prácticamente monopolizada por los norteamericanos. Vid. GORDON, P.H.: “NATO After 11 September”, <http://www.brook.edu/views/articles/Gordon/2002wintersurvival.pdf>

¹⁰²⁷ Es bien conocida la opinión de D.Rumsfeld, ex secretario de Defensa norteamericano, favorable a la formación de coaliciones voluntarias, de modo que sea la misión la que determine la coalición. La coalición no debe determinar la misión, pues de otro modo la misión quedará rebajada a su menor común denominador. Vid. RUMSFELD, D.: “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, May-June 2002, p. 31.

alianzas tradicionales como es el caso de la OTAN¹⁰²⁸, aunque no es menos cierto que, con independencia de quien sea el inquilino de la Casa Blanca, Estados Unidos se reservará siempre la posibilidad de negociar bilateralmente con cada uno de los aliados para conseguir su apoyo político y, eventualmente, algún tipo de ayuda militar o financiera¹⁰²⁹. Detrás de este debate, que contribuye a debilitar la relación trasatlántica, están acaso los recelos norteamericanos ante el eventual surgimiento de una Europa que pudiera actuar de contrapeso, de modo independiente o incluso contrario a Estados Unidos¹⁰³⁰.

Por lo demás, se puede deducir que la naturaleza de los desafíos y amenazas a la seguridad, tras la guerra fría, ha cuestionado la solidez de las alianzas tradicionales, afectando a su vez al vínculo trasatlántico. Desde finales de la década de 1980 hemos asistido a la desintegración de algunos Estados y a que algunas minorías nacionales se comportaran como si fueran Estados o intentaran constituirse como tales. Esto ha originado sangrientos conflictos, particularmente en la ex Yugoslavia o el Caucaso. Pero las organizaciones internacionales, creadas al término de la II Guerra Mundial, no han sido capaces de gestionarlos porque los instrumentos de que disponían eran más adecuados para tratar con Estados que con entidades no estatales, sin olvidar además el papel que en esas situaciones han jugado los habituales conflictos de intereses entre las potencias regionales y globales. No menos diferencias entre europeos y norteamericanos ha suscitado la aparición del terrorismo global, protagonizado por actores no estatales que operan fuera del Derecho Internacional, y que al no respetar ningún tipo de reglas, son capaces de utilizar armas de destrucción masiva¹⁰³¹. Estamos ante un problema de percepción a ambas orillas del Atlántico, pues, tal y como señala N. Gnesotto, los contrastes se centran fundamentalmente en dos aspectos: el grado y las características de las amenazas a las que hay que hacer frente, y los medios para hacer frente a las mismas¹⁰³².

¹⁰²⁸ Entre otras cosas porque las coaliciones *ad hoc* suponen un mayor gasto y esfuerzo para Estados Unidos, dadas las limitadas capacidades de algunos de sus miembros. Vid. CAMPBELL, K. M.: "The End of Alliances? Not So Fast", *The Washington Quarterly*, 27:2, Spring 2004, p. 151-163.

¹⁰²⁹ Nos encontramos ante la consabida oposición entre las instituciones multilaterales y el unilateralismo, propio de una única superpotencia. Se trata del debate de enorme complejidad de la política exterior de Estados Unidos, estudiado con profusión en HASSNER, P. ; VAÏSSE, J.: *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, Collection CERI/Autrement, París, 2003.

¹⁰³⁰ Vid. SEFARTY, S.: "Una relación duradera", *Revista de la OTAN*, primavera de 2001, pp. 6 y 7. Tales recelos parecieron materializarse en el período anterior a la guerra de Irak (2003), cuando el llamado "eje franco-alemán" se alineó en contra de la postura norteamericana.

¹⁰³¹ Vid. GYARMATI, I.: "*Iraq: Symptom, Catalyst or Cause of Friction between Europe and America?*", Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Policy Paper, July, 2003, pp. 4-5.

¹⁰³² A los europeos les preocupan sobre todo los "Estados fallidos" como consecuencia del mal gobierno, y en lo que se refiere al terrorismo y la proliferación, prestan especial atención a los factores políticos y económicos de dichos fenómenos. No consideran tampoco que los medios militares sean prioritarios ni exclusivos. Vid. GNESOTTO, N.: "EU, US visions of the world, vision of the other", LINSTROM, G. (ed), *Shift or Rift. Assessing US-EU relations after Iraq*, EU Institute for Security Studies, París, 2003, p. 23.

Pese a las discrepancias puntuales entre europeos y norteamericanos, la OTAN representa la permanencia del vínculo trasatlántico y así se subraya, por ejemplo, en el ya citado Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en la Cumbre de Washington (23-24 de abril de 1999): “La OTAN está involucrada en una asociación fuerte y dinámica entre Europa y América del Norte en apoyo de los valores e intereses que comparten. La seguridad de Europa y América del Norte son indivisibles. Así pues, el compromiso de la Alianza con el indispensable vínculo trasatlántico y la defensa colectiva de sus miembros es fundamental para su credibilidad y la seguridad y estabilidad del área euroatlántica”(párrafo 27). Es otra proclamación más de que la seguridad es indivisible en el marco de la OTAN, pero esto no debería ocultar otra realidad: las prioridades de la política exterior norteamericana están pasando de Europa a las regiones del Próximo Oriente, Asia Central y Asia-Pacífico¹⁰³³. No es difícil inferir que las cuestiones presupuestarias y las realidades estratégicas reducirán los niveles absolutos y relativos de la presencia militar norteamericana en Europa. Una de las principales causas para que el vínculo trasatlántico se debilite será la pérdida de una razón de ser compartida por todos sus miembros, algo que sí existía con la amenaza soviética durante la guerra fría. Sin embargo, no habrá una cooperación más efectiva entre europeos y norteamericanos, según señala acertadamente J. Lindley French, sin una Europa más fuerte en el ámbito de la seguridad y defensa. La conclusión para este investigador británico es obvia: una Europa *pequeña* nos llevará a una OTAN *pequeña*. La OTAN, y en definitiva, las relaciones trasatlánticas, necesitan esa Europa más fuerte, si tenemos en cuenta que el centro de gravedad de poder del planeta se desplaza inexorablemente hacia el continente asiático y las orillas del Pacífico. Si realmente la seguridad es indivisible, la OTAN no debería circunscribirse al área euroatlántica sino que tendría que ser una alianza basada en el área euroatlántica, diseñada para proyectar estabilidad más allá de sus fronteras¹⁰³⁴. Lo cierto es que los ataques terroristas de Nueva York han contribuido a superar la distinción, que se hizo en la inmediata posguerra fría, entre operaciones dentro y fuera de área. La misión de la Alianza en Afganistán así lo demuestra, pero esto no elimina el riesgo de que la OTAN pueda quedar relegada a un papel secundario en la estrategia norteamericana¹⁰³⁵.

¹⁰³³ Un interesante análisis sobre las cuestiones de seguridad en Eurasia y el papel que puede desempeñar la OTAN es el contenido en el libro de BRZEZINSKI, Z.: *El dilema de E.E.U.U.. ¿Dominación global o liderazgo global?*, Barcelona, 2005, pp. 109-151.

¹⁰³⁴ J. Lindsay-French pronostica además la aparición de tensiones entre los Estados, y no sólo entre Estados y agentes no estatales. Aboga incluso por una asociación activa que suponga cultivar los lazos con las democracias de todo el mundo, incluyendo a Australia, Brasil, India, Japón y Sudáfrica, introduciéndolas en los estándares y doctrinas de la Alianza. Está en la línea de quienes desean una OTAN más global, como es el caso en España del grupo FAES, que, en su informe sobre la Alianza, preconiza que la OTAN debe invitar a adherirse a países como Israel, Japón y Australia, o conceder el estatuto de nación asociada a Colombia o La India. Algunos de estos países tienen el denominador común de haberse convertido en objetivo de ataques terroristas. La OTAN superaría definitivamente sus límites geográficos para configurarse como una organización de seguridad y defensa a escala mundial, una especie de asociación libre de países democráticos. Vid. *La OTAN: una alianza por la libertad. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias*, FAES, Madrid, 2006, pp. 26-28. Cabría hacer, sin embargo, la objeción de que algunos de los países citados quizás no tengan un especial interés en adherirse a la Alianza y, por el contrario, prefieran cultivar una asociación estratégica bilateral con Estados Unidos.

¹⁰³⁵ Esto es una consecuencia de las tendencias observadas en política exterior durante la primera Administración Bush, aunque en realidad encontramos algunos precedentes en los últimos años de la Administración Clinton. Los ataques terroristas del 11 de septiembre sirvieron para realzar estas tendencias, aunque durante la segunda Administración Bush se percibe un ligero retorno al

La indivisibilidad de la seguridad –en este caso en el llamado espacio euroatlántico- guarda también relación con el proceso de ampliación de la Alianza decidido en la Cumbre de Bruselas (1994), uno de cuyos objetivos era extender la estabilidad a los países de Europa Central y Oriental¹⁰³⁶, pues entonces estaba extendida la preocupación, sobre todo en Washington, por la inestabilidad política interna y económica en esos países o por el riesgo de conflictos localizados unidos al despertar de nacionalismos y agravios históricos¹⁰³⁷. Por tanto, la ampliación no obedecía a que se percibiera una amenaza externa inmediata sino que se buscaba la estabilidad por medio de la integración. Los países aspirantes buscaban, sobre todo, la tranquilidad política y psicológica que da participar en una estructura colectiva como la OTAN¹⁰³⁸. Por lo demás, la gran mayoría de los antiguos países comunistas compartían un mismo objetivo: ingresar tanto en la OTAN como en la UE; eran las principales motivaciones que les impulsaban hacia la democracia, la economía de mercado y al establecimiento de relaciones más estables con los Estados vecinos¹⁰³⁹.

Por otra parte, si los Estados ex comunistas habían recobrado su plena soberanía, era comprensible que quisieran ejercerla al escoger libremente sus compromisos y alianzas de seguridad, tal y como se reconoce en el acervo de la CSCE/OSCE, y en particular en el principio I del Acta Final de Helsinki¹⁰⁴⁰. No obstante, el proceso de ampliación de la

multilateralismo. Sobre el excepcionalismo norteamericano, vid. HOFFMANN, S.: “The High and The Mighty: Bush’s National –Security Strategy and the New American Hubris”, *The American Prospect*, Volume 13, Issue 24 (January 13, 2003), <http://www.prospect.org/print/V13/24/hoffmann-s.html>

¹⁰³⁶ El estudio sobre la ampliación de la OTAN, dado a conocer en septiembre de 1995, contiene, entre otras, estas justificaciones para aumentar el número de miembros de la Alianza: “When NATO invites other European countries to become Allies, as foreseen in Article 10 of the Washington Treaty and reaffirmed at the January 1994 Brussels Summit, this will be a further step towards the Alliance’s basic goal of enhancing security and stability throughout the Euro-Atlantic area, within the context of a broad European security architecture” (chapter I, A, 2). Según este mismo documento, la ampliación tiene también sus repercusiones sobre aquellos países europeos que no se unen a la OTAN, con lo que se viene a reconocer la indivisibilidad del espacio euroatlántico: “Enlargement will have implications for all European nations, including states which do not join NATO early or at all. It will be important to maintain active, cooperative relations with countries which do not join the Alliance, in order to avoid divisions or uncertainties in Europe and to ensure broad, inclusive approaches to cooperative security” (chapter 2, A, 13). Vid. *Study on NATO enlargement*, NATO Office Information and Press, Brussels, 1995.

¹⁰³⁷ Vid. HOLBROOKE, R.: “America. A European Power”, *Foreign Affairs*, 4, No2, March-April 1995, pp. 38-51.

¹⁰³⁸ Vid. VOIGHT, K.: “El ritmo de ampliación de la Alianza”, *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo de 1996, p. 16.

¹⁰³⁹ Vid. GORKA, S.L.: “¿Sale ganando la Alianza tras la ampliación?”, *Revista de la OTAN*, n. 3, otoño de 1999, p. 35.

¹⁰⁴⁰ Ese mismo argumento lo encontramos en el citado estudio de la OTAN: “NATO enlargement would proceed in accordance with the provisions of the various OSCE documents which confirm the sovereign right of each state to freely seek its own security arrangements, to belong or not to belong to international organisations, including treaties of alliance. No country outside the Alliance should be given a veto or

OTAN no era planteado de forma autónoma sino dentro del contexto de una arquitectura de seguridad europea basada en la cooperación que evitara nuevas líneas divisorias en Europa¹⁰⁴¹. En cualquier caso, la ampliación de la Alianza respondía también a la necesidad de la OTAN de contar con un nuevo argumento de cohesión, un proyecto común por encima del tradicional objetivo de asegurar la defensa colectiva de sus miembros, pues no se perfilaba en el horizonte ningún enemigo que pudiera llevar a cabo un ataque sobre el ámbito cubierto por el Tratado. Como bien señalara C. Bertram, tampoco era suficiente para mantener la cohesión atlántica el uso ocasional de los efectivos de la OTAN como fuerza de intervención internacional con mandato de las Naciones Unidas, dada la experiencia de tensiones internas y vacilación en los momentos iniciales del conflicto de Bosnia-Herzegovina, como también por el hecho de que las misiones fuera de área suelen tener un efecto más divisorio que cohesivo. En consecuencia, la Alianza tenía que pasar de ser el protector de Occidente a convertirse en eje de la estabilidad en Europa¹⁰⁴², lo que explica las sucesivas ampliaciones: Hungría, Polonia y la República Checa (12 de marzo de 1999)¹⁰⁴³; así como Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania (2 de abril de 2004)¹⁰⁴⁴.

En la Cumbre de Washington (23 y 24 de abril de 1999) se adoptó un Plan de Acción para la Adhesión (MAP, según las siglas en inglés), un programa con mecanismos de evaluación e información, dirigido a los países candidatos a prepararse para un potencial ingreso¹⁰⁴⁵, aunque hay quien subraya que los exigentes requisitos del MAP han bajado en la práctica, en especial tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001,

droit de regard over the process and decisions” (chapter I, B, 7).

¹⁰⁴¹ Leemos también en el documento sobre la ampliación: “NATO’s enlargement must be understood as only one important element of a broad European security architecture that transcends and renders obsolete the idea of “dividing lines” in Europe” (Chapter 2, A, 9).

¹⁰⁴² Vid. BERTRAM, C.: “Razones para la ampliación de la OTAN” *Revista de la OTAN*, n. 2, marzo de 1997, pp. 15 y 16.

¹⁰⁴³ Estos países fueron invitados a adherirse en la Cumbre de Madrid (8 y 9 de julio de 1997). Sobre las posturas de los candidatos sobre su integración, vid. KWASNIEWSKI, A.: “Polonia en la OTAN: oportunidades y desafíos”; HAVEL, V.: “Un destino común para la OTAN y la República Checa”; y KOVACS, L.: “La contribución de Hungría a la seguridad europea”, *Revista de la OTAN*, n. 5, octubre de 1997, pp. 4-11.

¹⁰⁴⁴ El Secretario General de la OTAN subrayaría poco después la importancia estratégica de la ampliación en el marco de un espacio euroatlántico compuesto por sistemas democráticos: “But NATO enlargement is also strategically sound. It enlarges the group of likeminded democracies –from the Balkans to the Baltics, and from the Atlantic Ocean to the Black Sea. It expands the community of shared values and shared interests. And it broadens the means and instruments we have available to tackle new, 21st security challenges”. Resaltaba también que ante los desafíos del terrorismo o las armas de destrucción masiva, las barreras geográficas ya no constituían una protección. Vid. *Speech by NATO Secretary General, Jaap Hoop de Scheffer, at the Joint Session of the Senate and Chamber of Deputies of Romania, 13 May 2004*, <http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040513a.htm>

¹⁰⁴⁵ Vid. KLAIBER, K.-P.: “El Plan de Acción para la Adhesión mantiene abiertas las puertas de la OTAN”, *Revista de la OTAN*, n. 2, verano de 1999, pp. 23-25.

porque Washington necesitaría ante todo aliados en su “guerra contra el terrorismo”¹⁰⁴⁶. El proceso de ampliación sigue en la actualidad su curso y algunos de los países con mayores posibilidades son Albania, Croacia y la antigua república yugoslava de Macedonia¹⁰⁴⁷. No obstante, habría que subrayar que la ampliación hace más difícil la toma de decisiones, porque pese a la proclamación oficial de que la seguridad es indivisible, las operaciones fuera de área pueden chocar con la realidad de los distintos intereses de los aliados. Es el riesgo que corre una organización que adquiere perfiles de seguridad colectiva, y deja en un segundo plano su función de defensa colectiva. La ampliación puede aparejar además que la OTAN se convierta en una *toolbox*, en la que se busquen aliados específicos para misiones específicas, lo que vendría a reproducir en el marco de la Alianza el modelo de la *coalition of willing*, que ya se ha visto en la guerra de Irak¹⁰⁴⁸. La regla de la unanimidad en las decisiones favorece, también en el caso de la OTAN, que se subrayen los aspectos de la voluntariedad frente a los de las actuaciones colectivas.

E) D) El principio de cooperación en la OTAN

El proceso de ampliación de la OTAN, comenzado tras la guerra fría y que sigue todavía abierto, es una muestra de cómo el objetivo primario del Tratado de Washington, la defensa colectiva, ha pasado a un segundo plano y ha cobrado mayor importancia una seguridad basada en la cooperación, fundamental para hacer frente a los “nuevos y complejos riesgos para la paz y estabilidad euroatlánticas, incluidas la opresión, el conflicto étnico, las dificultades económicas, el colapso del orden político y la proliferación de armas de destrucción masiva”, a los que se refiere el párrafo 3 del Concepto Estratégico de la Alianza (1999). Podría decirse que se trata más de factores de riesgo que de amenazas directas y tangibles, que han llevado a que una estructura internacional estática pase a ser un proceso más abierto. Antes se trataba de mantener al enemigo fuera de las fronteras, pero la nueva situación estratégica requiere, llegado el caso, cruzar las fronteras y participar activamente en situaciones de riesgo. Ahora hay que prevenir conflictos y gestionar crisis, más allá incluso de los límites cubiertos por el Tratado, pues los miembros de la Alianza afirman que la paz y la seguridad son indivisibles¹⁰⁴⁹. De ahí la importancia que ha adquirido en la OTAN la cooperación en

¹⁰⁴⁶ Tal es la opinión, muy crítica por otra parte sobre la finalidad y el futuro de la Alianza, de MEYER, S.E.: “Carcass of Dead Policies: The Irrelevance of NATO”, *Parameters*, Winter 2003-04, p. 90.

¹⁰⁴⁷ Es un detalle significativo que estos tres países, que forman parte del MAP, hayan suscrito en Tirana (2 de mayo de 2004) la Carta del Adriático, una Carta de Asociación con Estados Unidos, vid. *The Charter of Partnership Among Albania, Croatia, Macedonia and USA*, http://www.mfa.gov/upload/dokumenti/Partnership_final.pdf

¹⁰⁴⁸ Vid. STERN, J: “NATO Collective Security or Defense: The Future of NATO in Light of Expansion and 9/11”, Düsseldorf Institut für Aussen-und Sicherheitspolitik, <http://www2dias-online.org/direktorien/tarel/05012200>

¹⁰⁴⁹ El párrafo 6 del Concepto Estratégico de la Alianza (1999) lo expresa en estos términos: “Basándose en los valores comunes de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, la Alianza se ha esforzado desde su creación por asegurar un orden pacífico, justo y duradero en Europa; y continuará haciéndolo. La realización de este objetivo puede verse comprometida por las crisis y conflictos que afectan a la seguridad de la región euroatlántica. Así pues, la Alianza no sólo garantiza la defensa de sus miembros sino que contribuye a la paz y estabilidad de esta región”.

materia de seguridad: con aquellos países que en su día fueron adversarios y que deseaban integrarse en la organización, o bien con otros que juegan un papel crucial en la seguridad europea como es el caso de la Federación Rusa.

Para muchos Estados antiguos miembros del Pacto de Varsovia, la asociación con la OTAN representaba un símbolo de ruptura con el pasado, una afirmación de su independencia, al tiempo que era la expresión de su voluntad de integrarse en las instituciones occidentales. Al mismo tiempo esperaban aprender y beneficiarse de la experiencia de la OTAN, con el propósito de unirse a largo plazo a la Alianza. El primer paso en este sentido fue la constitución en diciembre de 1991 del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN), con el que la Alianza se comprometía a respaldar las reformas políticas y económicas en los Estados de Europa Central y Oriental, a proporcionarles ayuda práctica y potenciar su confianza mediante el incremento de contactos, lo que se concretaría en el Plan de Trabajo Anual del CCAN, que incluía consultas sobre temas relacionados con la seguridad y la ampliación de los contactos militares. Sin embargo, uno de los inconvenientes del CCAN era que no tenía el componente de reunión de los ministros de Defensa, entre otras cosas, porque muchos aliados se mostraban reticentes a abrir el proceso de planeamiento de defensa de la OTAN a sus antiguos adversarios, lo que, en definitiva, suponía una disociación entre los aspectos políticos y militares¹⁰⁵⁰, y esto a pesar de la iniciativa del CCAN (Bruselas, 18 de diciembre de 1992) de establecer un Grupo *Ad Hoc* para cooperación en el mantenimiento de la paz, que estaba abierto también a los Estados de la CSCE no pertenecientes al CCAN¹⁰⁵¹. Pese a todo, en la reunión de Atenas (11 de junio de 1993) se presentó un informe del Grupo *Ad Hoc*, con una serie de directrices para una cooperación en esta materia, aunque los ministros expresaron su deseo de ir más allá del objetivo de compartir información y experiencias, pues también había que “ofrecer formación y adiestramiento conjuntos y, posiblemente, realizar maniobras conjuntas”¹⁰⁵². Sin embargo, una cooperación más práctica no se materializó hasta el establecimiento de la Asociación para la Paz (APP) en la Cumbre de Bruselas (10 y 11 de enero de 1994).

La gran ventaja de la APP es que ofrecía una mayor flexibilidad que el CCAN, con la posibilidad de que cada socio pudiese desarrollar relaciones individuales de cooperación con la OTAN. Su mayor eficacia quedó también demostrada con el establecimiento de un órgano de coordinación: el Comité de Dirección Político-Militar. La APP no sólo ofrecía programas de cooperación con la Alianza sino también una relación política reforzada, que incluía el derecho de cualquier país socio de mantener consultas con la OTAN si se sentía amenazado en su independencia política, su seguridad o su integridad territorial¹⁰⁵³. La

¹⁰⁵⁰ Francia, que no pertenece al Comité de Planes Militares de la OTAN, vetó en el documento constitutivo del CCAN la posibilidad de incluir reuniones ministeriales de Defensa. Vid. NELSON DREW, S.: “NACC’s Role in Peacekeeping”, *NATO From Berlin to Bosnia. Trans-atlantic Security in Transition*, MacNair Paper, 35, January 1995.

¹⁰⁵¹ Vid. KRIENDLER, J.: “El nuevo papel de la OTAN: oportunidades y limitaciones en el mantenimiento de la paz”, *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1993, p. 20.

¹⁰⁵² Vid. párrafo 2 de la Declaración emitida tras la reunión del CCAN, Atenas, 11 de junio de 1993, *Revista de la OTAN*, n. 3, junio de 1993, p. 33.

¹⁰⁵³ Vid. NELSON DREW, S.: “Partnership for Peace”, *NATO from Berlin to Bosnia...op. cit.*

Asociación se orientaba hacia el desarrollo de fuerzas interoperativas con las de la Alianza en determinadas áreas, entre las que se incluían el mantenimiento de la paz, las operaciones humanitarias o de búsqueda y salvamento...¹⁰⁵⁴ Con el tiempo, la APP proporcionaría los mecanismos para que los socios que lo desearan tomaran parte en las operaciones de la OTAN, lo que sucedió durante el conflicto de Bosnia-Herzegovina y después por medio de la IFOR, la primera operación de mantenimiento de la paz de la Alianza¹⁰⁵⁵.

La aparición de la APP puso de manifiesto que la seguridad por la cooperación evolucionaba hacia relaciones más complejas, lo que suponía que el CCAN quedaba superado y que debía ser sustituido por otro foro de seguridad en el que no sólo estuvieran los antiguos adversarios de la OTAN sino también todos los países del área euroatlántica que quisieran mantener relaciones con la OTAN, lo que suponía que países tradicionalmente neutrales, y que habían sido participantes activos de la APP, como Austria, Suecia y Finlandia, podían estar incluidos en el nuevo foro, creado en el Consejo Atlántico de Sintra (30 de mayo de 1997), bajo la denominación de Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA), y que se centraría en cuestiones como la gestión de crisis, el control de armamentos, el terrorismo internacional, la planificación de la defensa, las emergencias civiles, la cooperación en materia de armamentos y las operaciones de apoyo a la paz. Pero el aspecto más destacado de la cooperación consistiría en que a partir de 1999, los aliados empezaron a pedir a los países socios su colaboración para definir el modo en que éstos participarían en las operaciones no relacionadas con la defensa colectiva. Se pretendía implicar de forma limitada a los países socios en las consultas políticas y la toma de decisiones, promover la planificación operativa y las disposiciones de mando de las futuras operaciones, dirigidas por la OTAN, en las que participasen¹⁰⁵⁶. Con posterioridad, la cooperación ha hecho hincapié en algunos aspectos específicos como demuestra el Plan de Actuación de la Asociación contra el Terrorismo, aprobado en la Cumbre de Praga (2002), con el que se pretende fomentar la cooperación antiterrorista entre socios y aliados por medio de consultas políticas y programas prácticos a través del CAEA¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁴ De la importancia de la APP da cuenta la formación de una Célula de Coordinación de la Asociación, ubicada en la localidad belga de Mons, sede también del SHAPE (Cuartel General Supremo Aliado en Europa). En la Célula participan oficiales de la mayoría de los Estados socios, siendo un punto único de encuentro entre los aliados y sus socios. Vid. LANGE, G.: “La Célula de Coordinación de la APP y su participación en las relaciones entre la OTAN y sus socios”, *Revista de la OTAN*, n. 3, mayo de 1995, pp. 30- 33.

¹⁰⁵⁵ Recordemos que socios como Albania y Hungría ayudaron a la OTAN en la vigilancia del cumplimiento de las sanciones económicas contra Serbia y Montenegro y de la prohibición de vuelos sobre Bosnia-Herzegovina; y que 14 países socios participaron en la IFOR. Vid. WEAVER, R.: “Cómo fomentar la seguridad a través de la asociación”, *Revista de la OTAN*, otoño 2001, p. 7.

¹⁰⁵⁶ La evolución del CAEA es analizada por un conocido diplomático norteamericano, vid. HUNTER, R. E.: “Cenicienta, camino del baile”, *Revista de la OTAN*, otoño 2001, pp. 10-12.

¹⁰⁵⁷ Vid. YAVUZALP, Y.: “La colaboración con los países socios en la lucha antiterrorista”, *Revista de la OTAN*, primavera de 2003, <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/spanish/art3.html>

En definitiva, el CAEA y la APP son instrumentos para ayudar a los países interesados para un posible ingreso en la Alianza, aunque no sea su finalidad exclusiva. En los casos en que este interés no se plantee —o esté lejana la fecha de una posible adhesión—, siempre serán un medio para seguir trabajando estrechamente con la OTAN, en unos casos para desarrollar sus capacidades y estructuras de defensa, y en otros para contribuir con un número importante de efectivos a las operaciones dirigidas por la Alianza. Por lo demás, al promover la interoperatividad política y militar, el CAEA y la APP resultan un factor fundamental para una seguridad común, basada en la cooperación en el espacio euroatlántico¹⁰⁵⁸.

Una seguridad basada en la cooperación no podía obviar la relevancia de Rusia, un país de peso e importancia singulares para la estabilidad del Viejo Continente. Hasta mediados de la década de 1990 se especulaba con la posible firma de un tratado entre la OTAN y Rusia, un ofrecimiento de garantías a Moscú ante la ampliación de la Alianza a países de Europa Central y Oriental que en su día estuvieron bajo la órbita comunista, y que era contemplada por los rusos con desconfianza. Al principio la diplomacia rusa pretendió ver en el establecimiento del CCAN y la APP una alternativa a la ampliación. Sin embargo, Washington dejaría claro desde el primer momento, y particularmente en el caso de la APP, que se había abierto un camino para una posterior adhesión a la Alianza, algo con lo que Moscú no estaba de acuerdo¹⁰⁵⁹. En consecuencia, la OTAN tendría que convencer a los rusos de que había un lugar para ellos dentro una concepción global de una seguridad europea basada en la cooperación, aunque no sería por medio de un tratado sino a través de un acuerdo político que estableciera un foro de consultas políticas y vínculos militares¹⁰⁶⁰.

Si bien es cierto que Rusia ingresó en la APP en 1994, este acuerdo de asociación resultaba insuficiente para un país que quería mantener el rango de gran potencia. De ahí que se firmara el Acta Fundacional sobre las Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa (París, 27 de mayo de 1997), donde se establecía un marco para las consultas, cooperación y coordinación por medio del Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia (CCP), un mecanismo de consultas, de coordinación y cuando

¹⁰⁵⁸ Vid. KRIENDLER, J.: “El reforzamiento de la capacidad y la cooperación en la gestión de crisis de la APP”, *Revista de la OTAN*, n. 3, otoño de 1998, pp. 28-31; AKÇAPAR, B.: “Centros de Adiestramiento de la APP: cómo mejorar el adiestramiento y la formación en la Asociación para la Paz”, *Revista de la OTAN*, n. 3, otoño de 1999, pp. 31-32; y WEAVER, R.: “Seguir fomentando la seguridad mediante las asociaciones”, *Revista de la OTAN*, primavera de 2004, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/spanish/art2.html>

¹⁰⁵⁹ Vid. PRAVDA, A.: “Rusia y la seguridad de Europa: un delicado equilibrio”, *Revista de la OTAN*, n. 3, mayo de 1995, p. 19.

¹⁰⁶⁰ Así lo reconocía en 1995 el anteriormente citado estudio sobre la ampliación de la OTAN: “The Alliance considers that it is desirable to develop the NATO-Russia relationship even further as part of our broad approach to developing a cooperative security architecture in Europe. NATO and Russia have initiated a dialogue, to be pursued in our newly established relationship beyond the PfP, on the future direction our relationship should take, with the aim of achieving by the end of this year a political framework for NATO-Russia relations elaborating basic principles for security cooperation as well as for the development of mutual political consultations” (chapter 2, C, 25).

convenga, de toma de decisiones y actuación conjuntas sobre cuestiones de seguridad que interesan a la OTAN y Rusia por igual; y también un foro principal de consultas entre la Alianza y Rusia en momentos de crisis o en cualquier otra situación que afectara a la paz y la estabilidad¹⁰⁶¹. No obstante, y según el analista D. Trenin, en el Acta Fundacional no se compensaba adecuadamente a Rusia por la ampliación de la OTAN¹⁰⁶². Y es que Rusia aparecía más como un invitado que como un socio en la mesa de la seguridad europea: los aliados no deseaban que el CCP pudiera eclipsar al Consejo Atlántico; y Rusia hubiera querido asumir poderes más formales en la toma de decisiones conjuntas¹⁰⁶³. Por lo demás, este foro para las relaciones entre la Alianza y Rusia iría adquiriendo rasgos de extrema formalidad, algo insuficiente para establecer una asociación estable y duradera¹⁰⁶⁴. Faltó – y sigue faltando – una voluntad de implicar más activamente a los rusos en las prácticas político-militares cotidianas de la Alianza, una política de integración similar a la decisión de admitir a la República Federal de Alemania en la OTAN en 1955¹⁰⁶⁵, si bien en este caso no se trata del ingreso de Rusia en la Alianza sino el de encontrar un marco institucional adecuado y práctico para las relaciones.

Sin embargo, el inicio de la campaña aérea sobre Kosovo (24 de marzo de 1999) perjudicó seriamente a las relaciones entre Rusia y la OTAN, y contribuyó a crear un clima entre los rusos en el que la Alianza, y en particular Estados Unidos, volvían a encarnar la rivalidad estratégica con Occidente y una fuente de humillación y exclusión de los intereses rusos, pues se percibía que los occidentales pretendían establecer una influencia permanente sobre los Balcanes a expensas de Rusia¹⁰⁶⁶. A finales de aquel año, las relaciones entre Rusia y la Alianza no se habían recompuesto: se habían reducido

¹⁰⁶¹ Vid. el texto del Acta Fundamental en *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto de 1997, pp. 7-10.

¹⁰⁶² Vid. TRENIN, D.: “Cómo recomponer las relaciones Rusia-OTAN”, *Revista de la OTAN*, primavera-verano 2000, pp. 19-22. Pese a todo, Rusia recibió algunas garantías en el Acta Fundacional: “Los Estados miembros de la OTAN reiteran que no tienen ninguna intención, proyecto ni razón para desplegar armas nucleares en territorio de los nuevos miembros, como tampoco ninguna necesidad de alterar el despliegue nuclear de la OTAN o su política nuclear, ni tampoco prevén ninguna necesidad futura de hacerlo” (IV. Cuestiones Políticas y Militares). De los términos en que está redactado este párrafo no se podía excluir de manera absoluta y categórica que no se realice este despliegue en el futuro.

¹⁰⁶³ Vid. TRENIN-STRAUSSOV, P.: “The NATO-Russia Permanent Joint Council in 1997-1999: Anatomy of a Failure”, *Berlin Information-center for Transatlantic Security*, Research Note, July 1999.

¹⁰⁶⁴ El entonces Responsable de la Sección y Cooperación en la División de Asuntos Políticos de la OTAN subrayaba que la simple firma de un documento, por avanzado y detallado que fuera, no hacía posible el desarrollo de una asociación estable, pues ésta sólo se desarrollaría si se emplearan a fondo los mecanismos contenidos en el Acta. Vid. BRANDENBURG, U.: “OTAN y Rusia: una asociación natural”, *Revista de la OTAN*, n. 4, julio-agosto de 1997, p. 21.

¹⁰⁶⁵ Según señala un ex Secretario de Estado norteamericano, la OTAN es, en esencia, una coalición de antiguos adversarios, vid. BAKER III, J.A.: “Russia in NATO?”, *The Washington Quarterly*, Winter 2002, p.100.

¹⁰⁶⁶ Tal era, por ejemplo, la opinión de un historiador y antiguo disidente de la época soviética. Vid. MEDVEDEV, R.A.: “The talk of Moscow. Why they say Nyet”, *Washington Post*, 2 de mayo de 1999.

prácticamente a la cooperación en las misiones SFOR y KFOR en los Balcanes, en las que la interacción entre los distintos efectivos era, en general, buena, mas esto no era suficiente para una asociación más plena. Pese a todo, los esfuerzos de la OTAN irían encaminados a hacer posible una visita del Secretario General, Lord Robertson, a Moscú, lo que se llevaría a cabo el 16 de febrero de 2000, y que permitió salir progresivamente del estancamiento a las relaciones entre Rusia y la OTAN¹⁰⁶⁷. De esta visita salió la voluntad de reanudar el diálogo por medio del CCP, pero seguía sin avanzarse lo suficiente en lo relativo a la cooperación. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 trajeron, por el contrario, una convergencia de intereses entre la Alianza y Rusia¹⁰⁶⁸ que se tradujo en la constitución de un Consejo OTAN-Rusia (Cumbre de Roma, 28 de mayo de 2002)¹⁰⁶⁹.

La lucha contra el terrorismo es uno de los principales intereses comunes en la cooperación entre Rusia y la OTAN¹⁰⁷⁰. A este respecto, Moscú ha defendido la formación de una asociación estratégica para luchar contra el terrorismo en toda la región euroatlántica, lo que supondría incluso alguna forma de cooperación práctica entre la Alianza y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva ó Tratado de Tashkent, que además de la propia Rusia incluye a países del Cáucaso y Asia Central¹⁰⁷¹. Por lo demás,

¹⁰⁶⁷ El texto de la Declaración Conjunta (16 de febrero de 2000) señala, entre otras cosas: “NATO and Russia will work to intensify their dialogue in the Permanent Joint Council. They agreed that Russia and NATO would pursue a vigorous dialogue on a wide range of security issues that will enable NATO and Russia to address the challenges that lie ahead and to make their mutual cooperation a cornerstone of European Security”, <http://www.nato.int/docu/review/2000/0001-Oc.htm>

Por lo demás, en su discurso ante un Instituto de relaciones exteriores ruso el 21 de febrero de 2001, Lord Robertson se mostraba conciliador al subrayar la nueva naturaleza de la Alianza: “Common wisdom holds that Alliances are created against an enemy and thus disappear once the enemy has disappeared. But this logic simply does not apply to NATO – because NATO simply isn’t an Alliance in the traditional sense. It is a political-military framework for managing security through cooperation. And meeting security challenges through cooperation makes sense, no matter whether one has an enemy or not”, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s010221a.htm>

¹⁰⁶⁸ Vid. MATSER, W.: “Hacia una nueva asociación estratégica”, *Revista de la OTAN*, invierno de 2001, pp. 19-21.

¹⁰⁶⁹ Vid. el documento *NATO-Russia Relations: A New Quality*, Declaration by Heads of State and Government Of NATO Member States and the Russian Federation, <http://www.nato.int/docu/basic/b020528e.htm> Allí se subraya que el Consejo OTAN-Rusia considera a la Alianza y a la Federación Rusa como socios en pie de igualdad en áreas de interés común (vid. nota). Esto no se contemplaba en el Acta Fundamental, pero no es menos cierto que los programas para las reuniones del Consejo han de ser aprobados por consenso. Por lo demás, la OTAN sigue reservándose la posibilidad de tomar decisiones sin llevar a cabo consultas y cooperación con los rusos.

¹⁰⁷⁰ Vid. IVANOV, S.: “Una asociación en fase de maduración”, *Revista de la OTAN*, invierno de 2005, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue4/spanish/special.html> El Ministro de Defensa ruso defiende en este artículo una postura de seguridad global y cooperativa para abordar amenazas tales como los enfrentamientos étnicos y los conflictos religiosos, el terrorismo y los separatismos violentos, y el tráfico de armas y drogas.

¹⁰⁷¹ Estos y otros aspectos de la cooperación han sido expuestos por un responsable del Ministerio ruso de Asuntos Exteriores, vid. KELIN, A.: “Cooperación antiterrorista entre la OTAN y Rusia”, *Revista de la OTAN*, otoño de 2005, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/spanish/art2.html> Señalemos también que este artículo es un ejemplo de lo que han cambiado las circunstancias en la escena internacional, teniendo en cuenta que a mediados de la década de 1990, poco antes de la ampliación de la

un Plan de Acción OTAN-Rusia contra el terrorismo fue aprobado en la Reunión de Ministros de Asuntos Exteriores (9 de diciembre de 2004)¹⁰⁷². Más significativa es, en cambio, la presencia rusa desde comienzos de 2006 en la *Active Endeavour*, la operación antiterrorista de la OTAN en el Mediterráneo, en la que los barcos rusos participan en la supervisión e inspección de embarcaciones mercantes sospechosas de estar implicadas en actividades terroristas¹⁰⁷³.

En definitiva, la seguridad y la estabilidad no son posibles en el espacio euroatlántico sin una auténtica cooperación –una verdadera alianza aunque no se plantee integrar a Rusia en la organización-, que pasaría por subrayar la condición europea de Rusia, dando por superados los enfrentamientos del pasado, mas tampoco hay que olvidar que Rusia no es un país europeo como los demás. Hoy se tiende a subrayar el carácter euroasiático de Rusia, en un momento en que Asia se está convirtiendo en uno de los centros primordiales de la política y la economía internacionales, y en este contexto siempre se puede correr el riesgo, por ejemplo, de que la Organización del Grupo de Cooperación de Shanghai tenga mayor relevancia para los rusos que la propia OTAN¹⁰⁷⁴. En consecuencia, la cooperación de la Alianza con Rusia debe ser tanto en Europa como fuera de Europa, compartiendo responsabilidades e intereses, aunque esto supondría evidentemente dar un mayor papel a Rusia en las deliberaciones de la OTAN¹⁰⁷⁵. Sin embargo, las posibilidades de cooperación se están restringiendo desde el momento en que Rusia está tratando a la OTAN como un “factor” geopolítico, y no como un posible socio, lo cual está relacionado con posibles ampliaciones de la Alianza o el despliegue de un sistema estadounidense de defensa contra misiles balísticos en Polonia y la República Checa¹⁰⁷⁶. La reafirmación de Rusia como gran potencia durante la presidencia de Putin y las tensiones en las relaciones con Washington no auguran, sin embargo, una mayor cooperación con la OTAN a corto plazo.¹⁰⁷⁷

Alianza, algunos pronosticaban la formación de dos bloques representados por la OTAN y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva.

¹⁰⁷² Vid. el texto del Plan de Acción OTAN-Rusia contra el terrorismo en <http://www.nato.int/docu/basic/b041209a-e.htm>

¹⁰⁷³ Sobre la operación *Active Endeavour*, vid. http://www.nato.int/issue/active_endeavour/index.html

¹⁰⁷⁴ Vid. un amplio análisis del Council on Foreign Relations, “The Rise of the Shanghai Cooperation Organization”, 12-6-2006 http://www.cfr.org/publication/10883/rise_of_the_shanghai_cooperation_organization.html

¹⁰⁷⁵ Vid. las propuestas contenidas en un interesante informe de HUNTER, R.E.; y ROGOV, M. Sergei: *Engaging Russia as Partner and Participant. The Next Stage of NATO-Russia Relations*, Rand National Security Research Division, 2004.; y un artículo de de HAAS, M.: “NATO-Russia cooperation: Political Problems Versus Military Opportunities”, *Netherlands Institute of International Relations, ‘Clingendael’*, 29 de mayo de 2006, http://www.clingendael.nl/publications/2006/20060400_csp_dehaas.pdf

¹⁰⁷⁶ Vid. TRENIN, D.: “La OTAN y Rusia: reflexiones y sugerencias prácticas”, *Revista de la OTAN*, n. 2, verano de 2007, <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/spanish/art1.html>

¹⁰⁷⁷ El discurso de Putin en la Conferencia de Munich sobre Política de Seguridad (2 de febrero de 2007) es uno de los principales ejemplos de esa reafirmación nacionalista de Rusia, vid.

6.2. LA UNIÓN EUROPEA (UE)

A) Trayectoria histórica: Hacia una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Fracasado el intento de una Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954 porque una defensa común no podía llevarse a cabo sin la existencia de una autoridad política común ¹⁰⁷⁸, la larga senda de la integración europea se decantó por el terreno económico. Durante mucho tiempo las cuestiones de seguridad y defensa estuvieron ausentes de las preocupaciones de los Estados miembros dentro del contexto institucional comunitario. No obstante, tal y como afirma M. Bertrand, la dinámica del proceso de integración europea ha hecho impensable la posibilidad de la guerra para los países que forman la Comunidad, lo que supone una transcendental contribución a la seguridad en un continente que ha sido escenario en el pasado de innumerables guerras ¹⁰⁷⁹.

Por otra parte, en una Europa bipolarizada la seguridad y la defensa de la región occidental del continente parecían a buen recaudo con la Alianza Atlántica ¹⁰⁸⁰, y el único interés de las Comunidades Europeas por las relaciones exteriores radicaba, fundamentalmente, en los tratados comerciales (art. 113 Tratado CEE), en los tratados de asociación (art. 238 Tratado CEE) y en las relaciones con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales (arts. 229-231 Tratado CEE) ¹⁰⁸¹. En definitiva, todo giraba

http://www.securityconference.de/konferezen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=179&

Desde el punto de vista norteamericano, vid. CRAIG NATION, R.; TRENIN, D.: *Russian Security Strategy under Vladimir Putin: Russian and American Perspectives*, Strategic Studies Institute of the US Army College, Monograph, December 2007, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/pdf/PUB829.pdf>

¹⁰⁷⁸ Vid. MONNET J.: *Mémoires*, París, 1988, p. 498. Por su parte, Ch. De Visscher, al considerar el fracaso del proyecto de la CED, hacía estas interesantes consideraciones: "D'un secteur limité de l'économie, le charbon et l'acier, on a transféré le supranational au domaine militaire, sans prendre garde à l'ordre des intérêts en cause. On ne s'est pas arrêté davantage à ce fait, pourtant patent, que l'intégration de la Communauté du charbon et l'acier se prévalait des solidarités positives, alors que la Communauté de défense ne devait le jour qu'à la méfiance inspirée à la France par le réarmement de l'Allemagne". Vid DE VISSCHER, Ch.: *Théories et réalités en Droit international Public*, 4ª e., París, 1970, p. 144.

¹⁰⁷⁹ Vid. BERTRAND, M.: *La crisis del ejército*, trad. española de La fin du ordre militaire, Madrid, 1997, p. 15.

¹⁰⁸⁰ No obstante, de vez en cuando las voces de grandes europeístas como A. Spinelli hacían un llamamiento a una política exterior y de defensa europeas. Vid. SPINELLI, A.: "Atlantic Pact or European Unity", *Foreign Affairs*, vol. 40, n. 4, 1962, p. 545.

¹⁰⁸¹ Es más, el Tratado CEE, en su artículo 223.1., deja a salvo la preeminencia de los Estados miembros en materia de seguridad y defensa en los siguientes términos: "a) ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad; b) todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción de armas, municiones y material de guerra", si bien en el párrafo 2 del mismo artículo se precisa que "estas medidas no deberán alterar las condiciones

en torno al objetivo esencial de las Comunidades: la integración económica, y sin embargo, como recalca L.I. Sánchez Rodríguez, el sistema no era quietista sino que fue mutándose progresivamente hasta convertirse en irreconocible en unos casos por razones endógenas, procedentes de la propia dinámica comunitaria, y en concreto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que enunciaría que las competencias comunitarias atribuidas operan acumulativamente *ad intra* y *ad extra*, con la consiguiente sustracción a los Estados miembros ¹⁰⁸².

El Acta Unica Europea (1986) supondría otro paso adelante en el terreno de la seguridad y defensa ¹⁰⁸³. Su Título III instaura una serie de "Disposiciones sobre la Cooperación Europea en Materia de Política Exterior", de resultados ampliamente criticados por la doctrina porque, a fin de cuentas, el centro de gravedad de las relaciones exteriores sigue estando en los Estados miembros ¹⁰⁸⁴. En lo que se refiere a la seguridad, encontramos novedades en el artículo 30.6 del Acta. Es la primera vez que aparece la palabra "seguridad" en uno de los tratados constitutivos, y se trata de un concepto amplio de la seguridad a tenor de la expresión del citado artículo: "Las Altas Partes Contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad" ¹⁰⁸⁵. Pero no olvidemos que estamos ante compromisos políticos, y en modo alguno jurídicos, que en todo caso afirman la primacía del gran sistema de seguridad occidental que es la Alianza Atlántica. Así, el artículo 30.6. c) reafirma que las disposiciones sobre cooperación política europea "no obstarán a la existencia de una cooperación más estrecha, en el área de la seguridad, entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica". En el fondo las posiciones atlantistas (Reino Unido), europeístas (Francia) o

de competencia en el mercado común respecto de productos que no estén destinados a fines específicamente militares. Vid. FERNANDEZ SANCHEZ, P.A.: "Política de seguridad y defensa común en la Comunidad Europea", *Cuadernos Europeos de Deusto*, n. 9., 1993, pp. 67-68. El autor ve en el citado artículo un pequeño resorte de la Comunidad para afianzarse en una política de seguridad común apoyándose asimismo en algunas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas como las de 14 de julio de 1976 (Recueil 1976, pgs. 1308 y ss.) y de 16 de febrero de 1978 (Recueil 1978, pp. 450-451) en el sentido de que la adopción de disposiciones por la Comunidad en ejercicio de una de sus competencias excluye cualquier posición divergente de los Estados miembros. Vid. también un interesante estudio acerca de las disposiciones de los artículos 223 a 225 del Tratado CEE/CE y la situación creada por la aparición de la PESC en el TUE; GILSDORF, P.: "Les réserves de sécurité du traité CEE à la lumière du Traité sur L'Union Européenne", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 374, janvier 1994, pp. 17-25.

¹⁰⁸² Vid. SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I.; "La política exterior y de seguridad común en el Tratado de la Unión Europea", *Gaceta Jurídica de la CEE*, serie D-8, septiembre de 1992, pp. 99-100.

¹⁰⁸³ Un balance de la situación anterior al Acta en SEIDELMANN, R.: "European Security and the European Communities", *Revue d'Intégration Européenne/Journal of European Integration*, VII, 1984, 2-3, pp. 221-251.

¹⁰⁸⁴ Vid. DE GUCHT, K.; y KEUKELEIRE, S.: "The European Security Architecture. The role of the European Community in Shaping a new European geopolitical landscape"; *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, 1991, n. 6, pp. 29-90. Estos autores hablan de "esquizofrenia" de los Doce en lo referente a la división de los aspectos político-económicos y militares de la seguridad.

¹⁰⁸⁵ En opinión de D.J. Liñán Nogueras, esta disposición tenía por finalidad prioritariamente la exclusión de los aspectos políticos y económicos del ámbito de la defensa. Vid. LIÑAN NOGUERAS, D. J.: "Una política exterior y de seguridad común para la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 19., n. 3, Septiembre-Diciembre 1992, p. 817.

neutralistas (Irlanda) condicionaban una vez más un mayor compromiso de la Comunidad en materia de seguridad y defensa ¹⁰⁸⁶.

Con todo, la crisis provocada por la ocupación iraquí de Kuwait (1990) sirvió de acicate al desarrollo de la cooperación política europea, pero, como dice L.I. Sánchez Rodríguez, también puso de manifiesto la insuficiencia de sus contingentes militares para hacer frente a la situación con éxito ¹⁰⁸⁷. Una vez más serían los Estados Unidos quienes llevaran el peso decisivo en la resolución de los acontecimientos, y algo similar sucedería en las posteriores crisis de los Balcanes, lo que puso todavía más de relieve las deficiencias y la escasa operatividad europeas en lo relativo a la seguridad y defensa común. Una vez más los hechos demostrarían que sin una voluntad política coherente y sin unos medios de persuasión militares creíbles, no podía existir una auténtica diplomacia europea, pues lo único que pudo verse en la ex Yugoslavia fueron frágiles tentativas de conciliación entre las diferentes comunidades enfrentadas ¹⁰⁸⁸.

Llegamos así al Tratado de la Unión Europea (TUE), acordado en Maastricht el 10 de diciembre de 1991, cuyo art. J-4.1 está redactado en los siguientes términos: "La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común". La seguridad incluye, pues, la defensa, pero hay una neta distinción entre "política de defensa común" y "defensa común". En cualquier caso, ambas parecen estar planteadas a largo o medio plazo como cabe deducir de las expresiones "en el futuro" y "en su momento", lo que no equivalía a significar que el proceso de desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de una política de defensa común tuviera que producirse forzosamente en este orden. Antes bien, la PESC y la política de defensa común podrían perfectamente evolucionar en paralelo ¹⁰⁸⁹. Por lo demás, el artículo J.4 era expresión de la urgente

¹⁰⁸⁶ Vid. STORY, J.: "La Communauté Européenne et la défense de l'Europe", *Studia Diplomática*, XLI, 1988, 3, pp. 269-280.

¹⁰⁸⁷ Vid. SANCHEZ RODRIGUEZ, L.I., "La política exterior y de seguridad común.", *op.cit.*, p. 105. No obstante, la Unión Europea Occidental (UEO), que agrupaba a diez miembros de las Comunidades, tuvo un papel en la guerra del Golfo. Vid. los documentos relacionados con la participación de la UEO, así como el balance de la contribución militar de los Estados miembros en *Conflicto del Golfo Pérsico. Invasión iraquí de Kuwait. Acontecimientos, textos y documentos*, OID, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, pp. 177-195. A finales de 1990, cuarenta y cinco buques pertenecientes a todos los Estados miembros -a excepción de Alemania Federal y Luxemburgo que aportaron apoyo logístico y financiero- fueron desplegados en la zona del conflicto. Además, durante la Operación *Desert Storm*, la UEO dirigió el abastecimiento de municiones, repuestos y equipos a las fuerzas desplegadas en Arabia Saudita. Tras el fin de las hostilidades, y en cumplimiento de una decisión del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrado en Luxemburgo el 8 de abril de 1991, la organización coordinó el apoyo militar y logístico a la asistencia humanitaria a la población kurda.

¹⁰⁸⁸ Vid. "Pour une politique de défense et de sécurité européenne", Cercle Montaigne de réflexion universitaire sur les relations internationales, *Le Soir*, 15-3-1994.

¹⁰⁸⁹ Esta era la opinión, confirmada por los hechos, de los autores de un estudio editado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO. Vid. MARTIN, L.; ROPER, J. (Eds.): *Vers une politique de défense commune*, Institut d'études de Sécurité de l'Ueo, París, 1995.

necesidad de configurar el papel de Europa en materia de seguridad y defensa, habida cuenta que la aplicación de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra Irak había puesto de relieve las carencias de la CE en el terreno militar. Una vez más, los principales impulsores de iniciativas en la Comunidad, Francia y Alemania, dieron un paso adelante al proponer una iniciativa en materia de seguridad y defensa, suscrita en París y Bonn el 11 de octubre de 1991, que instituyó una vinculación orgánica entre la CE y la UEO ¹⁰⁹⁰. Este es el origen del artículo J.4.2. que dice lo siguiente: "La Unión pide a la Unión Europea Occidental¹⁰⁹¹ (denominada en lo sucesivo "UEO"), que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea¹⁰⁹², que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias" ¹⁰⁹³. El TUE contiene dos declaraciones relativas a la UE, destacando la primera, que corresponde a los Estados miembros de la UEO, que a la vez son miembros de la UE, y gira en torno al papel de la UEO y sus relaciones con la UE y la Alianza Atlántica ¹⁰⁹⁴.

¹⁰⁹⁰ Vid. *Europe Documents*, n. 1738, 18 de octubre de 1991.

¹⁰⁹¹ La Declaración de Roma (26-27 de octubre de 1984) y la Plataforma de La Haya sobre los intereses europeos en materia de seguridad (27 de octubre de 1987) habían marcado el comienzo de la reactivación de la UEO, y poco después se abrieron negociaciones para la entrada de dos nuevos miembros, España y Portugal, cuyo Protocolo de adhesión fue firmado el 14 de noviembre de 1988, y la incorporación efectiva tuvo lugar el 27 de marzo de 1990. Vid. *Unión Europea Occidental. Documentos básicos*, OID, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1988. Vid. asimismo CAHEN, A.: "L'UEO, pour quoi faire?", *Studia Diplomatica*, XXXVIII, 5, 1985, pp. 677-686, VIGLIAR, E.: "Unione europea occidentale e unione europea tra stati membri della CEE", *Rivista di Diritto Europeo*, XXX, 1990, 4, pp. 887-910; y ZORGBIBE, Ch.: "Manifeste pour une défense européenne de l'Europe", *Studia Diplomatica*, XXXVII, 1984, 3, pp. 319-338.

¹⁰⁹² Esta identificación trae como consecuencia, en la primera de las Declaraciones sobre la UEO, la propuesta de una serie de medidas para desarrollar relaciones de trabajo más estrechas entre la UEO y la UE: La sincronización de fechas y lugares de reuniones y armonización de métodos de trabajo; el establecimiento de una estrecha cooperación entre los respectivos Consejos y Secretarías; el estudio de la armonización de la sucesión y duración de las respectivas Presidencias; el establecimiento de las modalidades pertinentes para garantizar que la Comisión Europea esté informada periódicamente y para que, si ha lugar, se le consulte sobre las actividades de la UEO; y el fomento de una cooperación más estrecha entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo.

¹⁰⁹³ Sobre la configuración de la UEO como brazo armado de la PESC, vid. COLLET, A.: "Le Traité de Maastricht et la Défense", *Revue Trimestrelle de Droit Européen*, n. 2, avril-juin 1993, pp. 226-233. Vid. también ZANGHI, C.: "La difesa europea dall'UEO a Maastricht", *Rivista di Diritto Europeo*, XXXIII, 1993, pp. 211-222. Recordemos asimismo algunas medidas de reforzamiento de la función operativa de la UEO que saldrán de Maastricht: La creación de una Célula de Planeamiento; una cooperación militar más estrecha, en particular en el ámbito logístico, en transportes, instrucción y control estratégico; la celebración de reuniones de Jefes de Estado Mayor de Defensa de la UEO; la definición de unidades militares a disposición de la UEO (FAWEU); la propuesta de transformación del Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO en una Academia Europea de Seguridad y Defensa; el desarrollo de la cooperación en materia de armamentos con el objeto de crear una Agencia Europea de Armamentos; el traslado de la sede del Consejo y de la Secretaría General de la UEO de Londres a Bruselas.

¹⁰⁹⁴ El compromiso alcanzado en Maastricht se basa en un documento de trabajo que emitieron los Ministros de la UEO el 22 de febrero de 1991. Actualizado en diversas ocasiones, sirvió de base para las dos

Pero una política europea de seguridad y defensa no podía ignorar el papel de la Alianza Atlántica¹⁰⁹⁵ y la posición al respecto de algunos Estados miembros de la CE: "Con arreglo al presente artículo, la política de la Unión no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecido en dicho marco" (art. J.4.4.)¹⁰⁹⁶. En consecuencia, se respetará el "desarrollo de una cooperación más estrecha entre dos o más Estados miembros a nivel bilateral, en el marco de la UEO y de la Alianza Atlántica, siempre que esta cooperación no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el Tratado de la Unión Europea" (art. J.4.5.). Estas referencias tienen su origen en la situación de tres Estados comunitarios, ninguno de ellos entonces miembro de la UEO (Dinamarca, Grecia e Irlanda) y en el hecho de que todos los Estados comunitarios del momento, a excepción de Irlanda, formaran parte de la OTAN. En consecuencia, la Declaración n. 30 anexa al TUE invitó a los tres Estados citados a unirse a la UEO, lo que únicamente se hizo realidad en el caso de Grecia el 6 de marzo de

Declaraciones que acompañan al Tratado de la Unión Europea. Asimismo, el compromiso debió bastante a una serie de iniciativas bilaterales, como la Declaración anglo-italiana sobre Seguridad y Defensa Europea de 4 de octubre de 1991 en el que se describen como complementarios la reforma de la OTAN y el desarrollo de una política exterior y de seguridad común en el contexto de la Unión Política. Citemos también la carta enviada por el presidente Mitterrand y el canciller Kohl el 14 de octubre de 1991 en la que se ofrecía una relación de los temas fundamentales que podrían competir a la Unión, subrayando la necesidad de hacer de la UEO su componente de defensa. Vid. VAN EEKELEN, W.; "La agenda de la UEO tras Maastricht"; *Revista de la OTAN*, n. 2, abril de 1992, pp. 13-17. En el párrafo 1 de la primera Declaración se señala que "La UEO formará integrante del desarrollo de la Unión Europea e incrementará su contribución a la solidaridad dentro de la Alianza Atlántica. Los Estados miembros de la UEO acuerdan reforzar el papel de la UEO con la perspectiva a largo plazo de una política de defensa común dentro de la Unión Europea que, en su momento, podría conducir a una política de defensa común compatible con la de la Alianza Atlántica". Y en el párrafo 2 se precisa que "La UEO se desarrollará como el componente defensivo de la Unión Europea y como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica. A tal fin, la UEO formulará una política de defensa europea común y velará por su aplicación concreta mediante el ulterior desarrollo de su propia función operativa".

¹⁰⁹⁵ En la Declaración sobre la UEO se incluyen otras medidas para estrechar las relaciones de trabajo entre la UEO y la Alianza Atlántica con base en los principios de transparencia y complementariedad entre la naciente identidad de seguridad y defensa y la Alianza: La intensificación de la coordinación de los miembros de la UEO sobre las cuestiones relativas a la Alianza que representen un importante interés común con objeto de presentar posiciones conjuntas acordadas en la UEO en el procedimiento de consulta de la Alianza; la sincronización de fechas y lugares de reuniones y armonización de métodos de trabajo, siempre que sea necesario; y la estrecha cooperación entre las secretarías generales de la UEO y la OTAN.

¹⁰⁹⁶ La dependencia y la necesidad de la OTAN es una realidad demostrada, entre otros, por MOENS, A.: "Behind complementarity and transparency: the Politics of the European Security and Defence Identity", *Revue d'Intégration Européenne/Journal of European Integration*, XVI, 1992, 1, pp. 29-48; "The road towards a common foreign and security policy", *Revue d'Intégration Européenne/Journal of European Integration*, XIX, 1996, 2-3, pp. 164-180. Recordemos que en la Cumbre de Bruselas (10 y 11 de enero de 1994), la OTAN declaró que pondría sus recursos colectivos, una vez celebradas las consultas oportunas, a disposición de la UEO para operaciones de los aliados europeos emprendidas en el ámbito de la PESC. En este sentido, la Alianza acordó desarrollar el concepto de Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (FOCC) con el objeto de crear unos medios separables pero no separados que pudieran ser utilizados en operaciones concretas por los europeos.

1995, fecha de la entrada en vigor de la adhesión de este país al Tratado de Bruselas modificado¹⁰⁹⁷.

El Tratado de Ámsterdam (1997), nueva modificación del TUE, puede considerarse el origen de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), materia regulada principalmente por el art. 17, cuyo apartado 1 señalaba que la PESD abarcaba todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común, que podría conducir a una defensa común, si así lo decidiera el Consejo Europeo y lo ratificaran los Estados¹⁰⁹⁸. Este mismo apartado preveía incluso la posible integración de la UEO en la UE, si así lo decidiera el Consejo Europeo y lo ratificaran los Estados miembros, pero esto no sucedió porque en la Conferencia Intergubernamental de 1996 no prosperó la propuesta de integración y sí, en cambio, la tesis de quienes deseaban mantener la UEO como organización internacional autónoma de seguridad y defensa, así como la inserción de la política de seguridad y defensa de la UE en el contexto más amplio de la OTAN¹⁰⁹⁹, según se señalaba en este apartado 1. La novedad estaba, en cambio, en el apartado 2, que incluía, también, en la PESD las denominadas “Misiones de Petersberg”, es decir, misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz¹¹⁰⁰.

¹⁰⁹⁷ Vid. la adhesión de Grecia en *BOE* 6-4-1995. Junto a las categorías de miembros de pleno derecho, se pueden identificar en la UEO otras categorías. A este respecto, la Declaración de Kirchberg, adoptada por el Consejo de la UEO reunido en Luxemburgo el 9 de mayo de 1994, otorgó el estatuto de Socios Asociados (associate partners) a nueve Estados (Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, Estonia, Letonia, Lituania y Rumania) El 25 de junio de 1996 Eslovenia se convertiría en el décimo Asociado. Tal y como se desprende del preámbulo de la Declaración, la concesión de dicho estatuto venía a ser una iniciativa complementaria de cooperación con la Alianza Atlántica -y en particular con la APP- y con la Unión Europea en el marco de la propuesta de creación de un Pacto de Estabilidad en Europa. Otras categorías son la de Observadores, que son miembros de la Unión Europea (Austria, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia), y la de miembros asociados reservada para tres Estados no pertenecientes a la Unión Europea aunque sí a la OTAN (Islandia, Noruega y Turquía). Vid. el Documento sobre los Observadores y Miembros Asociados de la UEO (Declaración de Roma, 20 de noviembre de 1992) en *BOE*, 10-4-1995.

¹⁰⁹⁸ Vid. MARIÑO MENÉNDEZ, F.M.: “La política de seguridad y defensa comunes”, en OREJA, M. (dir.), *El Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea. Análisis y comentarios*, Madrid, 1998, vol. I, pp. 299-305.

¹⁰⁹⁹ La principal postura contraria a la integración de la UEO en la UE era la del Reino Unido, aunque la UEO nunca representó para Londres una finalidad en sí misma, y sí en cambio un medio para reforzar la cooperación trasatlántica. Vid. REES, G. W.: “Setting the Parameters for European Defence: The UK and the WEU”, *Studia Diplomatica*, 1998, vol. LI, nos. 1-2, pp. 61-69; y BISCOP, S.: “The UK’s Change of Course: A New Chance for ESDI”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 4, n. 2, 1999, pp.253-268. Sobre las relaciones entre la UEO y la OTAN, vid. un amplio análisis de ROBLES CARRILLO, M.A.: “L’identité européenne de sécurité y défense et les relations UEO-OTAN”, *Studia Diplomática*, 1998, vol. LI, nos. 1-2, pp.107-124.

¹¹⁰⁰ El Consejo Ministerial de la UEO, celebrado en Bonn el 19 de junio de 1992, adoptó la Declaración de Petersberg en la que la organización asumía nuevas misiones como contribución a la seguridad europea. La tradicional función de la UEO como organización de defensa colectiva con un compromiso de asistencia mutua en caso de ataque contra uno de sus miembros, de acuerdo con el artículo V del Tratado de Bruselas

Sin embargo, la PESD no experimenta un decisivo impulso hasta la Declaración de Saint-Malo sobre la Defensa Europea (4 de diciembre de 1998), efectuada por Francia y el Reino Unido, las dos principales potencias militares de la Unión¹¹⁰¹, y en la que se apunta a objetivos como “una capacidad autónoma de acción, apoyada sobre fuerzas militarmente creíbles, con los medios precisos, dispuestos a ser utilizados a fin de responder a las crisis internacionales”. No dejan de ser objetivos ambiciosos, y sugieren que el futuro de la seguridad y la defensa europeas puede pasar más por iniciativas de determinados países que por iniciativas comunes de la Unión, vista la disparidad de intereses de los Estados miembros y que queda reflejada en la ambivalente redacción del art. 17 del Tratado de Ámsterdam¹¹⁰².

La PESD fue desarrollada por los Consejos Europeos de 1999 y 2000 (Colonia, Helsinki y Niza). En Colonia (3 y 4 de junio de 1999), los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE encargaron al Consejo de Asuntos Generales de la Unión que procediera a crear las condiciones y adoptara las medidas necesarias los objetivos de la nueva etapa de la construcción europea en materia de seguridad y defensa, determinando de qué manera se integrarían las funciones de la UEO que fueran necesarias para que la UE cumpliera con sus nuevas responsabilidades en el ámbito de las “Misiones de Petersberg”. Esto abría el camino para que la UEO entrara en un nuevo período letárgico, definitivo esta vez. El último Consejo de la UEO tuvo lugar en Marsella el 13 de noviembre de 2000, y allí se anunció que la organización abandonaba sus responsabilidades en materia de gestión de crisis en beneficio de la UE, aunque se aseguró la continuidad provisional de las llamadas formas y estructuras residuales de la UEO que permiten a los Estados miembros asegurar los compromisos del Tratado de Bruselas modificado, en especial los arts. V (defensa colectiva) y IX (relaciones con la Asamblea). En un informe de la Presidencia sobre la PESD, aprobado en el Consejo de Niza, se señalaba expresamente que la UE había confirmado su intención de asumir la función de gestión de crisis de la UEO; y también se decía que se habían adoptado ciertas decisiones de principio relativas a la creación dentro de la UE de un Centro de Satélites y un Instituto de Seguridad que incorporaran los elementos oportunos de las estructuras existentes de la UEO¹¹⁰³.

modificado, se vio completada con la posibilidad de empleo de unidades militares de los Estados miembros bajo la autoridad de la UEO.

¹¹⁰¹ La evolución de la PESD, tras el tratado de Ámsterdam, es repasada en un informe de la Asamblea de la UEO, que contiene también un anexo con la Declaración de Saint-Malo. Vid. “L’UEO et la défense européenne: au-delà d’Amsterdam”, M. De Puig (rapporteur), 15 mars 1999, Assemblée de l’Union de l’Europe Occidentale, *doc. 1636*. Sobre las posiciones francesas y británicas, vid. HOWORTH, J.: “Britain, France and the European Defence Initiative”, *Survival*, vol. 42, n. 2, June 2000, pp. 33-55.

¹¹⁰² Estas iniciativas no dejan de entrañar un riesgo, pues la PESD está fuera de las llamadas cooperaciones reforzadas (art. 40 TUE) y, por tanto, no habrá una iniciativa de este género a la que puedan incorporarse otros Estados miembros. En el fondo, es la consabida teoría de un “hardcore” en la Unión, cuyos dictados son secundados, más o menos pasivamente, por otros.

¹¹⁰³ Se trata del Centro de Satélites de la UEO, sito en Torrejón de Ardoz (Madrid), y del Instituto de Seguridad de la UEO, desde ahora Instituto de Seguridad de la UE.

En el Consejo de Helsinki (10 y 11 de diciembre de 1999) se decidió crear, para el desarrollo y gestión de la PESD, unos órganos políticos y militares de carácter permanente: un Comité Político y Militar de Seguridad, que en caso de una operación militar de gestión de crisis ejerciera, bajo el control del Consejo, el control político y estratégico de la operación; un Comité Militar de la UE que formulara recomendaciones al Comité Político y de Seguridad, y dirigiera directivas militares al Estado Mayor de la UE, que además estaría al servicio de la PESD, especialmente para la conducción de las operaciones militares de gestión de crisis. El Estado Mayor se encargaría de la alerta temprana, de la evaluación de situación, y de la planificación estratégica de las “Misiones de Petersberg”¹¹⁰⁴. Estas estructuras permanentes fueron fijadas de forma definitiva en el Consejo Europeo de Niza (7, 8 y 9 de diciembre de 2000)¹¹⁰⁵. En el Consejo de Helsinki se aprobó además el Objetivo General de Helsinki (*Headline Goal 2003*), la creación de una fuerza de acción rápida, con una dimensión entre 50000 y 60000 efectivos, que debería de estar en condiciones de desplegarse en sesenta días, y mantenerse durante un mínimo de un año¹¹⁰⁶. En mayo de 2004 se aprobaría un documento de revisión de la PESD para desarrollar las capacidades en el horizonte de 2010, especialmente en los mecanismos de acción rápida, tanto en decisiones como en despliegue de fuerzas. El *Headline Goal 2010* da entrada además a las capacidades para la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, y busca una coherencia entre la UE y la OTAN, para evitar una innecesaria duplicación de estructuras y capacidades militares¹¹⁰⁷. Cabe añadir que,

¹¹⁰⁴ Vid. PNEUMATICOU, L.N.: “Aspects juridiques de la politique européenne de sécurité et défense”, *Institute for Security Studies* WEU, Occasional Paper 31, November, 2001, <http://www.iss-eur.org/occasion/occ31e.html>. Otro destacado análisis sobre las instituciones de la PESD y sus repercusiones en HOWORTH, J.: “European Defence and the Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?”, *Journal of Common Market Studies*, 39, (4), 2001, pp.765-789.

¹¹⁰⁵ Vid. las decisiones del Consejo 2001/78/PESC; 2001/79/PESC y 2001/80/PESC, de 22 de enero de 2001, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 30-I-2001. En la redacción que el Tratado de Niza da al art. 25 del TUE, el Comité Político y de Seguridad se encargará del control político y de la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis internacionales.

¹¹⁰⁶ Esta capacidad militar se completó con el desarrollo de las capacidades civiles de la UE, para intervenir en crisis internacionales en los ámbitos definidos por el Consejo Europeo de Santa María de Feira (junio de 2000): policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de la administración civil y protección civil. En el Consejo Europeo de Gotemburgo (junio de 2001) se refrendaron los objetivos de prevención de conflictos, y además su inclusión en las políticas de cooperación al desarrollo y el comercio, adoptándose un Programa de la Unión Europea para la Prevención de Conflictos. En el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) se adoptó la declaración de operatividad de la PESD, lo que supone que la Unión podía desarrollar operaciones de gestión de crisis. Todas estas decisiones pueden ser consultadas en <http://ue.eu.int.pesc>. En el terreno práctico, la UE puso en marcha en 2003 la primera operación civil de la PESD, la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina, y que ha sucedido a la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas establecida en los acuerdos de Dayton (1995). En ese mismo año cabe destacar la primera operación militar en la antigua república yugoslava de Macedonia (*Concorde*), que relevó a la precedente de la OTAN, y en 2004, la operación *Althea*, que significaría la sustitución de la SFOR por EUFOR (2 de diciembre de 2004). Sin embargo, vid. una crítica a la verdadera relevancia de las estructuras de la PESD en SHEPHERD, A. J. K.: “The European Union’s Security and Defence Policy: a policy without substance?”, *European Security*, Vol. 12, N. 1, March, 2003, pp. 39-63.

¹¹⁰⁷ *Council Conclusions*, External Relations, Bruselas, 17 de mayo de 2004. El Consejo Europeo de Salónica (17 y 18 junio de 2003) estableció la creación de una célula civil-militar en el Estado Mayor de la UE para organizar con rapidez un centro de operaciones.

por una acción común del Consejo de Ministros (12 de julio de 2004), se creó la Agencia Europea de Defensa, para mejorar las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis y en el desarrollo de la PESD¹¹⁰⁸.

Todas estas iniciativas no dejan de ser loables en el intento de que la UE tenga las suficientes capacidades –también en el aspecto militar– para tener un papel destacado en la escena internacional, pero, como bien ha subrayado J. Baqués Quesada¹¹⁰⁹, una cosa es disponer de un listado de unidades puestas a disposición de alguna organización defensiva y otra muy distinta que a la hora de la verdad se den las condiciones efectivas que permitan su movilización en caso de crisis. El problema es mucho más de fondo que de forma, atañe más a la política exterior que a la seguridad y defensa. La falta de consenso en las agendas de política exterior, dada la diversidad de intereses y tradiciones en los Estados miembros, puede traer consigo paralización o ineficacia en las misiones de gestión de crisis¹¹¹⁰. Hay quien ha achacado todo esto a una carencia de visión estratégica común de la UE, a que existen intereses de los europeos –de algunos países en concreto–, pero no intereses de seguridad europeos¹¹¹¹. De ahí la necesidad de elaborar una estrategia de seguridad para la UE, aunque también influirían en la aparición del documento las evidentes divisiones entre los países europeos con motivo de la guerra de Irak (2003), pues se creó una cierta urgencia entre los gobernantes de ofrecer un punto de vista estratégico común sobre los asuntos relacionados con la seguridad internacional¹¹¹², y también se quiso mandar a Washington una señal de que la UE seguía siendo un socio relevante¹¹¹³. Por lo demás, en septiembre de 2002, Estados Unidos había adoptado su *National Security Strategy*, lógicamente influenciada por los ataques terroristas del año anterior en suelo norteamericano¹¹¹⁴.

¹¹⁰⁸ *Diario Oficial de la Unión Europea, Acción Conjunta del Consejo 2004/551/PESC, sobre el establecimiento de la Agencia Europea de Defensa*, 17 de julio de 2004.

¹¹⁰⁹ Vid. BAQUÉS QUESADA, J.: “La PESDC: ¿una ventana de oportunidad para Europa?”, *Conferencia Internacional “La seguridad europea en el siglo XXI”*, Universidad de Granada, 5-9 de noviembre de 2001, p. 15.

¹¹¹⁰ De hecho, las percepciones sobre las amenazas a la seguridad varían de un Estado miembro a otro, siendo más acentuadas en aquellos que están próximos a regiones específicas inestables. Vid. VAN CAMP, S.; COLLINS, D.: “Les États Membres de l’UE et la PESD, Eléments de Convergence et de Divergence”, *Sécurité et Stratégie*, n. 78, Institut Royal Supérieur de Défense, Bruselas, 2003.

¹¹¹¹ Vid. ARTEAGA Martín, F.: “El libro blanco de la seguridad europea”, *Revista Española de Defensa*, n. 93, 1995, p. 56.

¹¹¹² Vid. EVERTS, S.: “The EU’s New Security Strategy is an Important Step Forward”, *European Affairs*, vol. 6, n. 3, Winter 2004, pp. 92-93.

¹¹¹³ Así lo expresa un conocido diplomático norteamericano. Vid. HUNTER, R.E.: “Europe’s Leverage”, *The Washington Quarterly*, vol. 27, n. 1, Winter 2003-2004, pp. 97-100.

¹¹¹⁴ Vid. la Estrategia norteamericana, actualizada parcialmente en 2006 en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

Así pues, aparecería un documento estratégico presentado por J. Solana, Alto Representante de la PESC, en el Consejo Europeo de Salónica (20 de junio de 2003), bajo el título de “Una Europa segura en un mundo mejor”. Como toda estrategia, se plantea defender unos valores e intereses, los de la UE, y se traza unos objetivos a alcanzar por medio de una serie de instrumentos, las capacidades civiles y militares. Este documento sería finalmente adoptado en el Consejo Europeo de Bruselas (12 de diciembre de 2003), y es conocido como la Estrategia Europea de Seguridad (EES)¹¹¹⁵. En él se describe el entorno de seguridad creado por la globalización y su principales amenazas, más difusas y menos previsibles, aunque la UE no sólo se plantea hacer frente a estas amenazas sino crear seguridad en los países vecinos, al tiempo que defiende un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.¹¹¹⁶

Se podría decir que en este documento estratégico está presente la concepción de la seguridad que tiene la UE. Sin plantearse un análisis exhaustivo del documento no es difícil abordar a partir del mismo, la existencia de los principios de integridad, indivisibilidad y cooperación de la seguridad.

A) El principio de integridad de la seguridad en la UE

El título que encabeza el documento estratégico de la UE, “Una Europa segura en un mundo mejor”, expresa con claridad una concepción global o integral de la seguridad que no desvincula los tradicionales factores militares de los sociales o económicos¹¹¹⁷. El valedor del documento, J. Solana, no lo expresa de modo diferente, en el prólogo a un libro editado por el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE¹¹¹⁸. El Alto Representante de la PESC señala, entre otras cosas, que en un mundo globalizado y caótico ya no es posible separar prosperidad y seguridad, si no es de forma ilusoria. Una Unión, formada por veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, no puede permitirse el lujo de vivir de espaldas a los sobresaltos del mundo ni esquivar sus responsabilidades políticas en la pacificación de la

¹¹¹⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, *Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/78367.pdf>

¹¹¹⁶ Vid. BAYLES, A. J.K. *The European Security Strategy. An Evolutionary History*, SIPRI Policy Papers, n. 10, 2005.

¹¹¹⁷ En la introducción de la Estrategia (pg. 1) leemos: “Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”. Por lo demás, durante la Convención encargada de redactar el tratado constitucional europeo, W. Van Eekelen, ex Secretario General de la UEO, abogó por la formulación de un concepto estratégico que desarrollaría “the notions of comprehensive security, including conflict prevention, democracy building and economic development and also cooperative security with neighbouring regions, but –in order to be credible- should also contain a military capability underpinning the policies of the Union”, *The European Convention, Working Group on Defence*, Working Document 2, 19 September 2002, p. 4.

¹¹¹⁸ Vid. SOLANA, J., Prólogo a *La política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, GNESOTTO, N. (ed.), Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, París, 2004, pp. 5-11.

globalización¹¹¹⁹. Afirmar también J. Solana que no se pueden tratar las crisis planetarias únicamente a partir de una dimensión militar o, por el contrario, basarse sobre todo en el comercio y la ayuda económica para reducir las fuentes de conflictos y pacificar el mundo.

Recordemos que se ha calificado a la Unión de “potencia civil”, por su empleo de instrumentos económicos, diplomáticos o culturales con los que pretendería “civilizar” el mundo...,¹¹²⁰ pero ante las complejas amenazas a la seguridad en el mundo de hoy, no basta con ser una potencia civil si no se tienen las capacidades militares suficientes para emplear medios coercitivos, cuando sea necesario, mas una potencia que fuera predominantemente militar no iría tampoco a las raíces de los problemas. De ahí que la EES abogue por una combinación del llamado *soft power* con métodos más contundentes¹¹²¹. La UE se configura así, en acertada expresión de N. Gnesotto, como “potencia *sui generis*”, con una visión global de la seguridad que considera a las raíces socio-económicas de las amenazas como inseparables de sus manifestaciones violentas o militares¹¹²².

La EES se adhiere a una concepción global o integral de la seguridad porque es la única que puede dar una respuesta más efectiva a los diversos desafíos y amenazas mundiales. Entre los desafíos, la EES menciona la pobreza y la enfermedad que “en gran parte del mundo en desarrollo (...) causan indecibles sufrimientos y provocan una apremiante sensación de inseguridad” (I, Desafíos mundiales, p. 2) y pone como ejemplos preocupantes las muertes de cuarenta y cinco millones de personas al año de hambre y malnutrición¹¹²³; la propagación del sida que es también un factor de fractura social¹¹²⁴; la

¹¹¹⁹ Es interesante el libro de ORTEGA CARCELÉN, M.: *Cosmocracia. Política global para el siglo XXI*, Madrid, 2006. Contiene un diagnóstico certero de lo que significa la globalización y de las posibilidades que ésta ofrece, abogando por un gobierno global bajo reglas democráticas, en el que el modelo es la UE, que ha conocido más de medio siglo de estabilidad en una parte del continente europeo, y que ahora pretende extender esa estabilidad a otros territorios, en particular a sus zonas periféricas.

¹¹²⁰ Vid. ORBIE, J.: “Conceptualising the Role of the EU in the World: Civilian Power Europe?”, Paper presented at the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, 27-29 March 2003; y SMITH, K. E.: “Still ‘civilian power EU’?”, <http://www.arena.uio.no/cidel/WorkshopOsloSecurity/Smith.pdf>

¹¹²¹ El *soft power* se mide en términos de influencia en contraposición al *hard power*, que implica el uso de la fuerza o la coacción. Hay destacados defensores del *soft power* como un conocido especialista en las relaciones internacionales que aconseja a Estados Unidos un mayor uso de este poder si quiere seguir siendo una superpotencia. Vid. NYE, Jr., J.S.: *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, 2004; *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford, 2002.

¹¹²² Vid. GNESOTTO, N.: “European strategy as a model”, *Newsletters*, European Union Institute for Security Studies, n.9, January, 2004, pp. 1 y 4.

¹¹²³ Hay que tener también en cuenta que los conflictos armados, sobre todo a partir de 1992, han duplicado el número de hambrunas en el mundo. Vid. GUTIÉRREZ, M.: “A World Addicted to Hunger”, *Global Policy Forum*, 3 May 2006, <http://www.globalpolicy.org/socecon/hunger/general/2006/0503addiction.htm>

¹¹²⁴ La expansión del sida tiene consecuencias estratégicas en el marco de una seguridad global. Esta pandemia, juntamente con otras enfermedades, puede propagarse con rapidez y convertirse en amenazas de ámbito mundial. Vid. INGRAM, A.: “The New Geopolitics of Disease: Between Global Health and

creciente pobreza del África subsahariana...¹¹²⁵ Se afirma además que “La seguridad es una condición para el desarrollo”¹¹²⁶, dado que los conflictos destruyen las infraestructuras, incluidas las sociales, fomentan la delincuencia, disuaden a los inversores e imposibilitan la actividad económica normal (EES, I, Desafíos mundiales, p. 2). Hay también referencias en la Estrategia a lo que podría calificarse de dimensión económica de la seguridad: la competencia por los recursos naturales, en especial el agua, y que se verá agravada por el calentamiento del planeta¹¹²⁷; y la dependencia energética de gas y petróleo que sufre Europa, cuyas importaciones suministran cerca del 50% de la energía consumida, pero que en 2030 ascenderán al 70%¹¹²⁸.

En el apartado de las principales amenazas a la seguridad, la EES señala las que califica de “más diversas, menos visibles y menos previsibles”: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. El documento hace especial hincapié en la realidad y los peligros del terrorismo, pues reconoce el hecho de que “Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo” (II, Principales amenazas, p. 3)¹¹²⁹. En el nuevo

Global Security”, *Geopolitics*, vol. 10, n. 3, Autumn 2005, pp. 522-545.

¹¹²⁵ La ESS señala que “El África subsahariana es hoy más pobre que hace diez años. En muchos casos, el fracaso económico está ligado a problemas políticos y conflictos violentos”. Vid. SACHS, J.: “The Strategic Significance of Global Inequality”, *The Washington Quarterly*, vol. 24, n. 3, Summer 2001, pp.187-198.

¹¹²⁶ Sobre la interdependencia entre seguridad y políticas de desarrollo, a partir de un análisis de la EES, vid. FAUST, J.; MESSNER, D.: “Europe’s New Security Strategy: Challenges for Development Policy”, *The European Journal of Development Research*, vol. 17, n. 3, September, 2005, pp. 423-436. Desde la década de 1990 se han desarrollado una serie de teorías sobre la seguridad y el desarrollo que sirven para entender las causas de la pobreza global. Vid. WILKIN, P.: “Global poverty and orthodox security”, *Third World Quarterly*, vol. 23, n. 4, August 2002, pp. 633-645.

¹¹²⁷ Sobre este particular, la UE lanzó una Iniciativa del Agua en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), aduciendo que ninguna estrategia para la reducción de la pobreza puede ignorar la necesidad de una equitativa y sostenible gestión del agua, y ha puesto en marcha una serie de asociaciones estratégicas sobre agua y sanidad con países del África subsahariana, norte de África, América Latina... Vid. más información sobre la *European Union Water Initiative* en <http://euwi.net>

¹¹²⁸ Esta problemática fue evocada hace algún tiempo por un “Libro verde” de la Comisión Europea sobre seguridad energética (29 de noviembre de 2000), donde se destaca la falta de competencia de la UE en este ámbito y la falta de consenso entre los Estados miembros. Vid. “Towards a European Strategy for the security energy supply” (COM 2000 769). Vid. también un interesante documento estratégico en el que se exponen las ventajas que tendría un mercado único del gas natural en Europa, debido al Joint Working Group of the European Gas Regulatory Forum, en <http://www.europa.eu.int/comm/energy/library/strategy-paper-draft-28-01-2002.pdf> Vid. GAULT, J.: “The European Union: Energy Security and Periphery”, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Papers Series, n. 40, August 2002. En este estudio se señala que asistiremos a un progresivo descenso de la producción del petróleo y gas natural europeos en el Mar del Norte hacia 2020. La EES señala que la mayor parte de las importaciones de energía proceden del Golfo Pérsico, de Rusia y del norte de África, pero habrá un crecimiento futuro de las importaciones procedentes de Asia Central y Siberia Oriental, con la consiguiente competencia de Europa con China y otros mercados asiáticos.

¹¹²⁹ La consideración cierta de que Europa es una base del terrorismo ha llevado a la UE a adoptar una

contexto internacional, surgido tras la guerra fría, Europa podía sentirse satisfecha con el aumento de los niveles de seguridad externa, pero el terrorismo global ha roto esa confianza e incide en el ámbito de la seguridad interna, al afectar directamente a la sociedad civil¹¹³⁰. De hecho, ese terrorismo puede llevar a situaciones de fractura social al fomentar un aumento de la xenofobia con la consiguiente radicalización de los inmigrantes musulmanes que viven en Europa, o también dar lugar a políticas de seguridad poco respetuosas con los derechos humanos¹¹³¹. Estas consecuencias perversas se producen, porque como reconoce la propia EES, “los movimientos terroristas están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y causar incontables víctimas (II, Principales amenazas, p. 3)¹¹³², mas la amenaza terrorista no puede combatirse exclusivamente con el uso de la fuerza¹¹³³. A este respecto, la EES señala que “la lucha contra el terrorismo puede requerir una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros” (II, Hacer frente a las amenazas, p. 7)¹¹³⁴. En su lucha contra el terrorismo, la UE ha puesto en marcha iniciativas la orden de detención europea, ha impulsado medidas para atacar la financiación del terrorismo y ha suscrito un acuerdo sobre asistencia judicial con Estados Unidos¹¹³⁵. Mas todas las medidas nunca serán

estrategia para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas, adoptada por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (Bruselas, 1 de diciembre de 2005). El documento estratégico resalta, entre otros aspectos, que la propaganda deforma la realidad de los conflictos y hace ver que se trata de un enfrentamiento entre Occidente y el Islam, y que las políticas sociales, económicas y educativas, que promuevan la igualdad y la inserción en la sociedad juegan un papel destacado. También la labor de las ONGs puede ser importante a la hora de denunciar el radicalismo. Vid. *Stratégie de la UE visant à lutter contre la radicalisation et le recrutement de terroristes*, [http://europa-eu-un.org/articles/en/article_5385_en.htm](http://europa.eu-un.org/articles/en/article_5385_en.htm)

¹¹³⁰ Esto hace que el terrorismo sea la principal amenaza contra la UE, vid. DEN BOER, M.; MONAR, J.: “11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as Security Actor”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, (s1), pp. 11-28.

¹¹³¹ Este tipo de políticas, con la consiguiente pérdida del espíritu democrático, es denunciado, entre otros, por IGNATIEFF, M.: *El mal menor. Ética política en una era de terror*, trad. española, Madrid, 2005.

¹¹³² Vid. JORDÁN, J.: “El terrorismo y la transformación de la guerra. Consideraciones sobre la lucha global de Al Qaida”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2004, pp. 408-424.

¹¹³³ Vid. GNESOTTO, N. (ed.): *European Defense, A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, París, 2004, p. 17. Sobre otros métodos de combatir las redes terroristas, pues la potencia militar tiene sus límites, hay un libro que hace propuestas de *soft power*, en las que juegan un papel importante los aspectos económicos y el cuidado de la imagen pública en el mundo árabe y musulmán. vid. LENNON, A. T.: *The Battle for Hearts and Minds: Using Soft Power to Undermine Terrorist Networks*, Nueva York, 2003.

¹¹³⁴ A este respecto, J. Solana ponía de manifiesto que la opción militar no puede derrotar por sí sola al terrorismo y que la acción debería centrarse en la cooperación judicial, policial y de los servicios secretos: “Esto no quiere decir que no estemos buscando la forma en que la aportación de la PESD sea significativa. Pero la PESD no es el núcleo de nuestros esfuerzos”. Vid. SOLANA, J.: “Una guerra inteligente contra el terrorismo”, *El País*, 11-11-2004.

¹¹³⁵ La primera reacción, ante los atentados en suelo norteamericano, fue el Plan de Acción para la Lucha contra el Terrorismo, aprobado en el Consejo Europeo extraordinario de 21 de septiembre de 2001, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/concl-bxl.es1.pdf También hay que destacar la

suficientes ante un terrorismo islamista que se mueve entre poblaciones inmigradas y que aprovecha en su beneficio la libertad de movimientos del “Espacio Schengen”. Ante la gran capacidad de adaptación de los grupos terroristas, se hace precisa una mayor coordinación de los diferentes servicios antiterroristas de los Estados miembros, sin descuidar tampoco la cooperación en este ámbito en la periferia de la Unión, con Europa Oriental y en el espacio euromediterráneo. Estamos ante un problema en el que las dificultades no sólo provienen de las restricciones presupuestarias, sino de la necesidad de una mayor coordinación y cooperación entre los Estados miembros, por lo general celosos de sus intereses nacionales en materia de seguridad, que a veces les impiden percibir plenamente la gravedad de la amenaza terrorista ¹¹³⁶.

Pese a todo, es la proliferación de armas de destrucción masiva la que se considera, en potencia, como la amenaza más grave para la seguridad europea, y en particular la ESS presenta como inquietante esta posibilidad: “La adquisición de armas de destrucción masiva por grupos terroristas constituye el escenario más temible. Si se produjera, un grupo pequeño podría causar daños de una magnitud que antes sólo estaba al alcance de los Estados y los ejércitos” (I, Principales amenazas, p. 4) ¹¹³⁷. En la Estrategia se asegura que “la proliferación puede contenerse con el control de exportaciones y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo, haciendo frente, al mismo tiempo, a las causas políticas subyacentes” (II, Hacer frente a las amenazas, p. 7), medidas todas ellas

orden de detención europea, una decisión que hace que el procedimiento de entrega sea más rápido y sencillo, al suprimir todo procedimiento político y administrativo a favor de un procedimiento judicial, vid. Decisión-Marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros, *Diario Oficial de la Unión Europea L190, 18 de julio de 2002*. Por otra parte, existen una serie de reglamentos para la lucha contra la financiación del terrorismo, que se refieren a medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades, y a la red Al Qaida, vid. *Reglamento CE n. 2580/2001* y *Reglamento CE n. 881/2002*. El 25 de marzo de 2004 el Consejo nombró a un Coordinador para la lucha contra el terrorismo, G. De Vries. Vid., por ejemplo, su amplia intervención sobre la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo en el seminario organizado por el Centre for European Reform de Bruselas (19 de enero de 2006) en <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060119CenterEuropeanReform.pdf> Sobre la cooperación con Estados Unidos, vid. DUBOIS, D.: “The Attacks of 11 September: EU-US Cooperation Against Terrorism in the Field of Justice and Home” *European Foreign Affairs*, 7, 2002, pp.317-335.

¹¹³⁶ Pese a todas las medidas adoptadas y a la cooperación de la UE con las principales organizaciones y foros internacionales, hay quien sigue reprochando a la UE la carencia de una visión estratégica global en la lucha contra el terrorismo, vid. WRIGHT, J.: “The Importance of Europe in the Global Campaign Against Terrorism”, *Terrorism and Political Violence*, vol. 18, n. 2, Summer 2006, pp. 281-299.

¹¹³⁷ Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos supusieron que una organización no estatal podía colocarse al mismo nivel de destrucción que un Estado soberano. Esta privatización de la violencia se hace estremecedora, si los terroristas, tal y como señala la EES, se hacen con armas de destrucción masiva. Entre la abundante bibliografía sobre las relaciones entre el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, podemos citar algunos trabajos del Monterey’s Institute Center for Nonproliferation Studies. Vid. HOFFMANN, B.: “Terrorism and WMD: Some Preliminary Hypothesis”, *The Nonproliferation Review*, Spring-Summer 1997, pp. 45-53, TUCKER, J.B.: “The Proliferation of Chemical and Biological Weapons Materials and Technologies to State and Sub-State Actors”, November, 7, 2001, <http://cns.miis.edu/research/cbw/ttuck2.htm> ; y además el análisis de PARACHINI, J.: “Putting WMD Terrorism in Perspective”, *The Washington Quarterly*, 26, 4, 2003, pp. 37-50.

que aparecen en la Estrategia de la Unión Europea contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, aprobada en el Consejo Europeo de Bruselas (12 y 13 de diciembre de 2003)¹¹³⁸. En la política de lucha contra la proliferación, se expresa en la EES que la Unión está decidida a lograr la adhesión universal a regímenes basados en tratados multilaterales y a fortalecer los tratados y sus disposiciones sobre verificación (II, Hacer frente a las amenazas, p. 7), lo que es un ejemplo de búsqueda de la seguridad basada en la cooperación incluso con aquellos Estados sospechosos de actividades ilícitas, como es el caso de Irán¹¹³⁹.

Respecto a los conflictos regionales, la EES menciona expresamente los de Cachemira, la región de los Grandes Lagos, la península de Corea y Oriente Próximo, que no sólo repercuten directa e indirectamente en los intereses europeos, sino que tienen el riesgo de degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, con oportunidades para la delincuencia organizada o para la demanda de armas de destrucción masiva (I, Principales amenazas, p. 4). La UE no se está refiriendo únicamente a los conflictos regionales que se desarrollan en su periferia, pues el fenómeno de la globalización hace que sean igual de importantes todos los conflictos, por muy lejos que puedan estar de las fronteras europeas. También se concede importancia en la Estrategia a la prevención de conflictos: “(..) debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas” (II, Hacer frente a las amenazas, p. 7)¹¹⁴⁰. De hecho, la Comisión ya había adoptado en abril de 2001 una Comunicación sobre la prevención de conflictos, en la que concede gran interés a las causas potenciales que originan los conflictos¹¹⁴¹; y que a su vez

¹¹³⁸ Vid. el texto de la Estrategia en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15708.en0e.pdf>. La introducción del documento insiste también en el riesgo de que los terroristas puedan adquirir materiales químicos, biológicos y radioactivos, y en la posible colaboración entre grupos terroristas y Estados que tienen programas de estos tipos de armamentos y están al margen de los regímenes internacionales. Pero también la UE admite en su Estrategia que hay que abordar las raíces de la inestabilidad y seguir trabajando en las áreas de conflictos políticos, asistencia al desarrollo, reducción de la pobreza y promoción de los derechos humanos.

¹¹³⁹ Vid. QUILLE, G.: “The EU Strategy Against the Proliferation of WMD: Past, Present and Future”, N. 24, March, 2005, <http://www.isis-europe.org/ftp7Download/ESR25-WMD%20final.pdf>

¹¹⁴⁰ Sobre este particular, se puede poner el ejemplo de que una de las principales áreas de conflictos y de Estados en crisis es el África subsahariana, y esto explica el interés de la UE por desarrollar una estrategia en la zona, vid. EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's Development, COM (2005)489 final, 12 October 2005. La Estrategia para África es otro ejemplo del modelo securitario global o integral de la UE, que no sólo utiliza los instrumentos de la PESD sino también los medios económicos como el comercio o las ayudas. Los instrumentos de gestión de crisis tienen que ir acompañados de los de prevención de conflictos que están evidentemente relacionados con las políticas de desarrollo, pues la seguridad es una condición para el desarrollo. Vid. también HELLY, D.; HICKSON, C.: “The EU's Africa Strategy: from Words to Action”, *European Security Review*, n. 27, October 2005,

¹¹⁴¹ Se citan, entre otras, la pobreza, el estancamiento económico, la distribución desigual de los recursos, las estructuras sociales deficientes, la discriminación sistemática, los efectos desestabilizadores del flujo de las poblaciones, la opresión de las minorías, los antagonismos étnicos, la intolerancia religiosa y cultural, las injusticias sociales y la proliferación de armas de destrucción masiva y armas ligeras.

sería el punto de partida para un Programa de la UE para la prevención de conflictos violentos, aprobado en el Consejo Europeo de Gotemburgo(11 y 12 de junio de 2001), con mentalidad de visión integradora de los instrumentos disponibles, tanto los de la PESD como los de comercio y cooperación al desarrollo ¹¹⁴². Sobre la rehabilitación posterior a los conflictos, la EES se inclina por la diversidad en los instrumentos utilizados: “ Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios instrumentos militares e intervenciones policiales eficaces en la fase posterior al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el gobierno civil” (II, Hacer frente a las amenazas, p. 7) ¹¹⁴³.

Otra de las amenazas expuestas en la Estrategia es la descomposición del Estado, un fenómeno que la EES vincula al mal gobierno, considerado éste como expresión de abuso de poder, debilidad de las instituciones o falta de responsabilidad ¹¹⁴⁴; y también al conflicto civil (I, Principales amenazas, p. 4). En realidad, no se trata de un nuevo fenómeno histórico, pues en otros momentos ha habido crisis de los Estados, fueran éstos fallidos o frágiles por emplear otra terminología al uso. La novedad radica en que esos Estados en crisis se está convirtiendo en una amenaza para la seguridad global ¹¹⁴⁵. Es una situación que contempla la EES: “Nuestro concepto tradicional de autodefensa, hasta el

Comunicación de la Comisión, 11 de abril de 2001 (*COM (2001) 211*). La Comunicación de la Comisión tiene por objeto incrementar la eficacia de la intervención de la UE en el campo de la prevención de conflictos por medio de una utilización más coordinada y sistemática de los instrumentos europeos, el fomento de la cooperación internacional y el refuerzo de su capacidad para reaccionar ante los conflictos incipientes. Un precedente inmediato de esta Comunicación es el Mecanismo de Reacción Rápida, que permite una intervención rápida en ámbitos concretos con el fin de responder o evitar situaciones de crisis o conflicto, reales o potenciales, aprobado por el *Reglamento CE n. 381/2001 del Consejo*, 26 de febrero de 2001 (Diario Oficial de la UE L 57, 27-2-2001).

¹¹⁴² Vid. el Programa para la Prevención de Conflictos Violentos en <http://www.eu2001.se/static/eng/pdf/violent.PDF> ; y WESTENDORP CABEZA, C.: “Prevención de conflictos y gestión de crisis: el papel de la Unión Europea”, Anuario de la Fundación CIDOB, Barcelona, 2002, <http://www.cidob.org/castellano/Publicaciones/Anuarios/02/westendorp.cfm>

¹¹⁴³ Es conocida la actuación de la UE en la rehabilitación posconflicto en los Balcanes, pero en el contexto de una seguridad global, no hay límites para que se extienda a otras zonas del planeta, mucho más complejas, con las que la Unión tenga algún tipo de asociación. A título de ejemplo, citaremos que la UE, por medio del Acuerdo de Asociación de Cotonou (art. 11) con la ACP , puede abordar, entre otros aspectos, la rehabilitación posconflicto en esas áreas geográficas de África, Caribe y el Pacífico, pero una vez más la complejidad de las tareas dificulta la eficacia si no existe la imprescindible integración y coordinación. Vid. HIGAZI, A.: “Dilemmas And Definitions in Post-Conflict Rehabilitation”, *European Centre for Development Agency Management*, Maastricht, 2003.

¹¹⁴⁴ Esto nos enlaza con el concepto opuesto de “buen gobierno” (good governance), presente en la agenda de numerosas organizaciones internacionales, y en particular la de las Naciones Unidas, que a su vez lo enlaza con lo que califica de “desarrollo humano sostenible”, lo que en definitiva también guarda relación con la dimensión humana de la seguridad. Vid. “What is good governance?”, *Human Settlements, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>

¹¹⁴⁵ Vid. BATT, J.: “Failing States and the EU’s Security Agenda”, *EU Institut for Security Studies*, 8 November 2004, <http://www.iss-eu.org/activ/content/rep04-12.pdf>

final de la guerra fría, se basaba en el peligro de invasión. Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero” (II, Hacer frente a las amenazas, p. 7)¹¹⁴⁶. Por lo demás, el documento estratégico expresa que “el colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional” (I, Principales amenazas, p. 4)¹¹⁴⁷. Llama la atención que la EES mencione a la vez a la delincuencia organizada y el terrorismo, con lo que se adhiere a la opinión de muchos expertos sobre el vínculo entre ambas, de lo que hay numerosas evidencias en los Estados africanos en crisis¹¹⁴⁸.

La última de las amenazas a la seguridad referida en la Estrategia es la delincuencia organizada, que está adquiriendo un gran auge en esta época de la globalización, ha hecho de Europa su objetivo primordial, en particular con el tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas (I, Principales amenazas, p. 4)¹¹⁴⁹. Estamos ante una amenaza que guarda relación con las fronteras permeables de la UE, y en la que los instrumentos tradicionales de cada Estado resultan insuficientes para combatirla, pues la delincuencia ha adquirido rasgos globales y usa tecnologías modernas y sofisticadas. De ahí que la Comisión elaborara en 2005 una comunicación para el desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada, por medio de una serie de objetivos principales, tales como la recopilación de datos e información, la prevención, la cooperación entre servicios policiales y autoridades judiciales y con países y organizaciones tercer, lo que puede ser una destacada contribución para desarrollar un espacio único europeo de libertad, justicia y seguridad¹¹⁵⁰.

¹¹⁴⁶ Algunos han interpretado este párrafo de la EES como una apuesta en favor de la utilización de medios coactivos de manera preventiva, pero ni la naturaleza de la PESG ni las políticas desarrolladas por la Unión y sus Estados miembros avalan esta interpretación. La primera línea de defensa en el extranjero no puede entenderse como una cuestión puramente militar. La UE persigue unos objetivos estratégicos y dispone de un “abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos (...), entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo” (III, Implicaciones estratégicas para Europa, p. 11). Así pues, no bastan los medios militares: hay que atender también a las raíces de los conflictos, lo que entra dentro del ámbito de la prevención. Será un aspecto esencial cuando la UE adopte un plan de acción sobre los Estados frágiles. Vid. NIÑO-PÉREZ, J.; SCHNITGER, M.: “Towards a EU action plan on state failure?”, *European Security Review*, n. 26, June 2005

¹¹⁴⁷ Un amplio estudio sobre los problemas estratégicos ocasionados por los Estados débiles es el de FUKUYAMA, F.: *State-Building: Governance and the World Order in the 21st Century*, Cornell University Press, 2004.

¹¹⁴⁸ La EES admite más adelante que la delincuencia organizada puede tener vinculaciones con el terrorismo (I, Principales amenazas, p. 4). Vid. WANNENBURG, W.: “Links between organized crime and terrorism in Africa”, *South African Institute of International Affairs*, 2003, <http://www.up.ac.za/academic/cips/Publications/Gail%20Wannenburg.doc>

¹¹⁴⁹ Vid. FIJNAUT, C., PAOLI, L.: “The Initiatives of the European Union and the Council of Europe”, pp. 625-640, en *Organised crime in Europe: Concept, Patterns, and Control Policies in the European Union and Beyond*, Londres, 2005. Otro interesante libro sobre el secuestro de la economía global por las prácticas ilícitas, el de NAÍM, M.: *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are hijacking the Global Economy*, Nueva York, 2005.

¹¹⁵⁰ Vid. “Desarrollo estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada”, COM (2005)232.

B) El principio de indivisibilidad de la seguridad en la UE

El principio de una seguridad indivisible reviste, a nuestro juicio, su principal rasgo en el segundo de los objetivos marcados por la EES: Crear seguridad en los países vecinos.

El proceso de construcción europea está ligado a la búsqueda de la paz y la estabilidad en el continente europeo, un proceso que se inició en Europa Occidental al término de la II Guerra Mundial, y que se ha extendido a Europa Central y Oriental al término de la guerra fría. Sin embargo, vivimos en un mundo globalizado, en el que las fronteras han dejado de ser impermeables: la ampliación de la UE no sólo tiene las consecuencias derivadas de las problemáticas comunes y específicas de los nuevos miembros sino que ha puesto a la Unión ante la realidad de unas nuevas fronteras y unos nuevos vecinos con sus particulares demandas e intereses. Este es el origen de la Política Europea de Vecindad (PEV), con la que UE busca relaciones privilegiadas en lugar de líneas divisorias. Se trataría de compartir los valores y objetivos de la Unión, lo que implica ir más allá de la simple cooperación, e incluye medidas de integración política y económica, lo que implicaría una extensión de la seguridad y la estabilidad de la UE más allá de sus fronteras¹¹⁵¹. Es acertado afirmar que el éxito de la integración europea estará muy relacionado con las buenas relaciones con su periferia, algo que podría calificarse como uno de los mayores retos geopolíticos del siglo XXI. Con independencia de los límites territoriales de la ampliación y del debate sobre las fronteras de Europa, es preciso extender la seguridad y la estabilidad más allá del ámbito de la UE, aunque en algunos casos la situación de la periferia pueda presentar este panorama descrito por la EES: “Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa” (II, Crear seguridad en los países vecinos, p. 7.¹¹⁵²).

¹¹⁵¹ A este respecto, la EES (p.8) señala que “No nos interesa que la ampliación cree nuevas líneas divisorias en Europa. Tenemos que extender los beneficios de la cooperación económica y política a nuestros vecinos del este y al mismo tiempo contribuir a la solución de sus problemas políticos”. Tal es la finalidad de la PEV, concretada en los siguientes documentos: la comunicación “Una Europa más amplia –Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa COM (2003)104, 11-3-2003; la comunicación “Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad” COM (2003)393, 1-7-2003; y la comunicación “Política Europea de Vecindad-Documento estratégico” COM (2003)373, 12-5-2004. La PEV implica también unos Planes de Acción de carácter bilateral y que abarca el diálogo político, así como la cooperación económica y comercial.

¹¹⁵² Si no contamos los de Oriente Medio, los conflictos de la periferia europea son principalmente los llamados *frozen conflicts*, en el área de la OSCE (Moldavia, Cáucaso) en los que juega un papel determinante la Federación Rusa. En estos casos la UE apostaría por una “europeización” lenta, pese a las reticencias de Moscú, porque en el fondo la concepción de la seguridad de la Unión pasa por extender los modelos institucionales europeos o entidades funcionales específicas como el mercado interior, como es el caso de la Política Europea de Vecindad. Vid. COPPETIERS, B; EMERSON, M.; HUYSSEUNE, M.; KOVZIRIDZE, T.; NOUTCHEVA, G.; TOCCI, N.; VAHL, M.: “Europeanisation and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery”, *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2004, <http://www.ecmi.de/jemie/specialfocus.html>. En la periferia de Europa están, por ejemplo, las redes de delincuentes de los Balcanes (narcotráfico, comercio sexual), a las que se refiere la EES (p.5), pero la lucha contra esa delincuencia organizada no sólo pasa por las medidas policiales y judiciales sino también por intentar construir sociedades democráticas, abiertas, transparentes, justas y libres de corrupción. Vid. los informes anuales de la UE sobre la delincuencia organizada, elaborados por

La extensión de la seguridad a la periferia de la Unión pasa también por “promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podemos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación”(II, Crear seguridad en los países vecinos, p. 8) Entre esos países ocupa, sin duda, un lugar predominante la Federación Rusa¹¹⁵³. La proximidad y la interdependencia hacen necesario un entendimiento entre la UE y Rusia, pese a que sean dos entidades muy diferentes entre sí. La realidad es que la Unión ha hecho de la acción económica y la consiguiente armonización legislativa, así como del fomento de los sistemas democráticos, la base de su actividad exterior, lo que implica una convergencia entre la política interior y la exterior, que es también una forma de concebir la seguridad y la estabilidad. Por el contrario, Rusia es una nación muy aferrada a su soberanía, como heredera de un Imperio autocrático y multinacional, representante todavía de una concepción westfaliana de las relaciones internacionales¹¹⁵⁴. De ahí, el poco peso político de la Unión en sus relaciones con Moscú, aunque el peso económico sea cada vez más creciente. A esto contribuye, sin duda, el carácter intergubernamental de la PESC, con las distintas percepciones que puedan tener los Estados miembros en sus relaciones con Rusia. Por lo demás, hay también una interpretación diferente de la cooperación entre la UE y Rusia: la estrategia europea sobre Rusia es extender los valores democráticos, pero para los rusos es un instrumento para la consolidación del poder económico y diplomático de Rusia¹¹⁵⁵. Pese a todo, y según se asegura en otro punto de la Estrategia, la UE se reafirma en el propósito de profundizar en las relaciones: “Debemos seguir empeñándonos en el estrechamiento de nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra prosperidad y seguridad. El respeto de nuestros valores comunes nos hará avanzar de forma más resuelta hacia una asociación estratégica” (III, Colaborar con nuestros socios, p. 13). Se diría, sin

EUROPOL, <http://www.europol.eu.int/index.asp?page=Publications&language=> Sociedades disfuncionales son las arabomusulmanas, tal y como demuestran los sucesivos informes del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo y que se refieren al mundo árabe. Quizás las carencias más apremiantes se deriven de las carencias educativas, indispensables para construir una sociedad civil y alcanzar el crecimiento económico, vid. *Arab Human Development Report 2003*, United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab States, Nueva York, 2003. La explosión demográfica en las fronteras de la UE es particularmente importante en el mundo árabe y musulmán. Según las estadísticas, en 2050 esta población puede ser de 700 millones de personas, tres veces superior a la UE de 25 Estados miembros. Vid. DEMENY, P.: “Population policy dilemmas in Europe at the dawn of the 21th century”, *Population and Development Review*, March 2003, vol. 29, n. 1, pp. 1-28.

¹¹⁵³ Recordemos que en 1999 el Consejo Europeo de Colonia aprobó una Estrategia Común de la UE sobre Rusia, (1999/414/PESC), 4 de junio de 1999. Por los demás, los dos textos fundamentales sobre las relaciones entre la UE y Rusia son el Acuerdo de Asociación y Cooperación (1994), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 327, 27-XI-1997, que entró en vigor en 1997, y el Acuerdo sobre los Cuatro Espacios Comunes que abarca un espacio económico; un espacio de seguridad, libertad y justicia; un espacio de seguridad exterior; y un espacio de investigación y educación. Vid. http://www.delrus.cec.eu.int/images/pText_pict/494/road%20map.pdf

¹¹⁵⁴ Sobre la percepción que Rusia tiene de Europa. Vid. LYNCH, D.: *Russia faces Europe*, Chaillot Paper, n. 60, EU Institut Studies Security, París, 2003

¹¹⁵⁵ Esto puede deducirse del documento estratégico de la UE sobre Rusia (4 de octubre de 1999. Vid. *The Federation Russia Middle Term Strategy towards the European Union (2000-2010)*, http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_245.htm

embargo, que la naturaleza de las relaciones sigue siendo esencialmente económica y Moscú ve sobre todo en la UE su mayor mercado, por lo que está lejos de formarse una auténtica asociación estratégica¹¹⁵⁶. Pese a todo, hay que confiar en que Rusia evolucionará por su propia lógica interna, más que por presiones exteriores, y en esa evolución la UE jugará un importante papel de atracción por el progresivo crecimiento de los intercambios humanos, intelectuales y comerciales entre la Unión y Rusia.

Por otra parte, la EES señala que los Balcanes constituyen la región que mejor ilustra la importancia del objetivo de conseguir un conjunto de países bien gobernados (II, Crear seguridad en los países vecinos, p. 8), aunque hay una sustancial diferencia con los países a los que va dirigida la PEV: los Estados de los Balcanes Occidentales han suscrito con la Unión el Pacto de Estabilidad del Sureste europeo, que tiene su origen en el Consejo Europeo de Colonia (1999), y cuyo fin último ha sido la creación de una “comunidad de seguridad” en la zona, si bien esta comunidad depende en gran medida de actores extra-regionales, en particular la UE¹¹⁵⁷. El Pacto lleva aparejados acuerdos de estabilización y asociación. De esta manera se han establecido asociaciones europeas con Albania, Bosnia Herzegovina, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Serbia y Montenegro, incluido Kosovo. El objetivo de tales asociaciones es preparar a estos países para la integración, dado que se les reconoce su condición de candidatos potenciales para la adhesión¹¹⁵⁸.

Otro foco de interés para la UE son los países mediterráneos, cuyas relaciones se inscriben en el marco del proceso de Barcelona o de asociación euromediterránea (AEM), puesto en marcha tras la Cumbre de Barcelona (27 y 28 de noviembre de 2005), e inspirado por una concepción de una seguridad integral, desarrollada en tres dimensiones o vertientes: la política exterior y de seguridad, la económica y financiera, y la humana, social y cultural¹¹⁵⁹. Transcurrida más de una década, sigue siendo una realidad lo afirmado por la EES: “La zona mediterránea sigue experimentando problemas graves de estancamiento económico, descontento social y conflictos no resueltos” (Crear seguridad en los países vecinos, p. 8). La frustración que se percibe respecto a los resultados de la AEM puede radicar en las diferentes expectativas suscitadas en ambas orillas del

¹¹⁵⁶ Vid. BARYSCH, K.: *The EU and Russia: Strategic Partners or Squabbling Neighbours?*, Centre for Europe Reform, Londres, 2004.

¹¹⁵⁷ Vid. VUCETIC, S.: “The Stability Pact for South Eastern Europe as a Security-Community Building Institution”, *Southeast European Politics*, August 2001, vol. II, n. 2, pp.109-134.

¹¹⁵⁸ Vid. *Reglamento CE n. 533/2004* del Consejo, de 22 de marzo de 2004, sobre el establecimiento de asociaciones europeas en el marco del proceso de estabilización y asociación. Por su parte, la EES (p.8) señala que la perspectiva europea ofrece a estos países a la vez un objetivo estratégico y un incentivo para la reforma.

¹¹⁵⁹ La red más completa de análisis sobre el proceso euromediterráneo es la de Euro-Mediterranean Study Commission, EuroMesCo, que agrupa a varios institutos de investigación independientes, www.euromesco.net. A destacar su informe con propuestas para relanzar la AEM, *Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, 2005 http://www.euromesco.net/media/barcelonaplus_en_fin.pdf

Mediterráneo: en un lado se cree que el diálogo político y la cooperación económica puede abrir expectativas de cambio y reformas en los países del sur, mientras que éstos suelen centrar las cuestiones políticas más en la agenda exterior haciendo hincapié en la resolución del conflicto árabe-israelí¹¹⁶⁰, que en la interna, e interesándose más por el ámbito económico y financiero¹¹⁶¹. Pero pese a los claroscuros del proceso de Barcelona, la AEM continuará su curso porque como señala la EES, “los intereses de la Unión Europea exigen un compromiso continuo con los socios mediterráneos” (II, Crear seguridad en los países vecinos, p. 8).

La exportación de la seguridad a los países vecinos de la UE se inscribe en lo que M. Leonard ha calificado de “poder transformador de la Unión Europea”, en la que el Derecho es una herramienta de la política exterior¹¹⁶². Esto se aprecia de manera inequívoca en la PEV, demostración de que la seguridad y la estabilidad son indivisibles y no se quedan al otro lado de las fronteras de la Unión sino que intentan cruzarlas por medio de una mayor integración política y económica.

C) El principio de una seguridad por la cooperación en la UE

Una concepción global de la seguridad, que implica hacer frente a desafíos de alcance planetario, conlleva el reconocimiento de que no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy (EES, Introducción, p. 1)¹¹⁶³. A

¹¹⁶⁰ La EES (p.8) considera la resolución de este conflicto como una prioridad estratégica para Europa, porque sin ella hay pocas probabilidades de resolver otros problemas de Oriente Próximo. Vid. también ALVAREZ-OSSORIO, I.: “La agenda de Barcelona y el proceso de Oriente Medio”, *Boletín del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUEM)*, 2005. ¿Se puede aplicar la afirmación citada al futuro de la AEM? En realidad, sólo en una pequeña parte, aunque el proceso de paz pueda parecer a muchos indisolublemente unido a la trayectoria de la AEM. Si el conflicto entrara en vías de solución, seguiremos teniendo una realidad: el mayor o menor grado de inestabilidad en los países mediterráneos guarda relación con su problemática política, social y económica, aunque la opinión pública árabe sea especialmente sensible al conflicto entre israelíes y palestinos.

¹¹⁶¹ La Declaración de Barcelona está teñida en sus orígenes de un excesivo voluntarismo, resultado quizás del ingenuo optimismo de aquel momento (1995), en el que los acuerdos de Oslo entre israelíes y palestinos parecían abrir grandes expectativas. La realidad actual de la AEM viene marcada en lo económico por los todavía bajos niveles de inversión de la UE en la región, la elevada deuda externa, la deficiente infraestructura física y administrativa o el escasísimo nivel de comercio entre los propios países del sur. Además la AEM no ha conseguido hasta el momento involucrar de forma decisiva a la ciudadanía, el mundo empresarial y los sectores académicos del sur, lo que siempre será esencial para intentar democratizar esas sociedades. Vid. el análisis de BLANC ALTEMIR, A.: “El proceso euromediterráneo: una década de luces y sombras”, Foro Universitario del Mediterráneo, Tarragona, 2005, <http://unimedforum.net/EI%20Proceso%20Euromediterraneo.pdf>

¹¹⁶² Vid. LEONARD, M.: *Por qué Europa liderará el siglo XXI*, trad. española, Madrid, 2005, pp. 51-66. Sobre el mismo tema, vid. LAÏDI, Z.: *La norme sans la force: l'enigme de la puissance européenne*, París, 2005.

¹¹⁶³ La conclusión es idéntica en el ámbito de las Naciones Unidas, tal y como señala el informe de un Grupo de personalidades de alto nivel, al que el Secretario General de la organización encargó un informe sobre la adaptación de la ONU a los desafíos contemporáneos. En el informe se señala que la amenaza para uno es una amenaza para todos: un ataque terrorista de gran envergadura, que se produzca en el mundo industrializado, tendrá consecuencias devastadoras para el bienestar de millones de habitantes del

partir de esta premisa, cabe defender, como hace la Estrategia, un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz¹¹⁶⁴, que no es otra cosa que una de las premisas originarias del proyecto de integración europea: las relaciones internacionales deben basarse en foros multilaterales basados en la negociación, pero esta defensa del multilateralismo ha de conllevar que las instituciones internacionales acometan las necesarias reformas para lograr una actuación más eficaz¹¹⁶⁵. Con todo, la EES recuerda que el marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas (Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, p. 9). El propio desarrollo político de la Unión y la estrecha semejanza de sus objetivos con los de las Naciones Unidas en promover los valores de la democracia, la sostenibilidad, la economía de mercado, la diversidad cultural y el Estado de Derecho favorece el entendimiento de la UE con la organización que es la espina dorsal del multilateralismo, ya que ambas convergen en proponer soluciones multilaterales para los problemas mundiales¹¹⁶⁶. Hay también una identidad entre la UE y la organización mundial ante las soluciones apuntadas ante los retos de la globalización, lo que favorece la cooperación entre ambas, pues son coincidentes en las soluciones propuestas por la EES: “el mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos” (Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, p. 10)¹¹⁶⁷.

mundo subdesarrollado. Los Estados se debilitan frente a las amenazas transnacionales como el terrorismo y la delincuencia organizada. Vid. *Informe del Grupo de Personalidades de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*: “Un mundo más seguro, un asunto de todos”, A/59/565 (2 de diciembre de 2004).

¹¹⁶⁴ Vid. BARTH EIDE, B.: “The Role of the EU in Fostering Effective Multilateralism”, en *Global Europe , Report 1: “Effective Multilateralism: Europe, Regional Security and Revitalised UN*, The Foreign Policy Centre & The British Council, Bruselas 2004, pp. 1-10.

¹¹⁶⁵ Vid. ORTEGA CARCELÉN, M.: “The EU and the NU: implementing effective multilateralism”, 21 March 2005, EU, Institut for Security Studies, <http://www.iss-eu.org/activ/content/rep05-04.pdf>

¹¹⁶⁶ Vid. las siguientes comunicaciones de la Comisión: “Construir una asociación efectiva con las Naciones Unidas en los ámbitos de desarrollo y asuntos humanitarios”, COM (2001) 231, 2 de mayo de 2001, donde se aboga por una mejora del marco de cooperación y a hacer lo necesario para que las prioridades políticas de la Comunidad Europea coincidan con la capacidad de las agencias, los fondos y los programas de las Naciones Unidas; la Comunicación sobre la prevención de conflictos, COM (2001) 211, 11 de abril de 2001, donde se destaca la necesidad de una cooperación internacional y de una acción multilateral de un nuevo tipo y recuerda la importancia del papel que la UE debe desempeñar en el esfuerzo global de prevención de los mismos; y “La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo”, COM (2003) 526, 10 de septiembre de 2003, donde se recomiendan una serie de medidas prácticas para contribuir más eficazmente a la gobernanza mundial con las Naciones Unidas, sobre todo en los ámbitos del desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la seguridad y la paz.

¹¹⁶⁷ Una vez más estamos ante la visión kantiana de la paz democrática, que en el fondo viene a ser una referencia inspiradora del modelo de la UE, pero en esta ocasión quiere ser trasplantado a una esfera global. En realidad, se trata de transportar dicho modelo al mundo como un medio para el fomento de la paz y la seguridad internacionales, en consonancia con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Vid. “Peace, Security and Good Government”, *Address by Gareth Evans to EU-UNU Tokyo Global Forum: Governance Across Borders National, Regional and Global*, United Nations University, Tokyo, <http://crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2289&l=1>

Precisamente la importancia que da la Unión al buen gobierno mundial, le lleva también a la cooperación con las organizaciones regionales, entre las que cabe destacar en el plano europeo a aquellas que han hecho especial hincapié en la defensa de la democracia y del Estado de Derecho. A este respecto, la EES señala que “para la Unión Europea, la consolidación y la eficacia de la OSCE y del Consejo de Europa revisten especial importancia”. En el caso del Consejo de Europa, la cooperación con la UE se remonta a los primeros años de la andadura de las Comunidades europeas¹¹⁶⁸, y su relación se vería incrementada en la década de 1990 con una serie de programas para contribuir a la reforma de los sistemas institucionales y legislativos de algunos países de la Europa ex comunista¹¹⁶⁹, al tiempo que el crecimiento del ámbito material de competencias comunitarias invadía áreas sobre las que el Consejo de Europa tenía amplia experiencia. La cooperación responde al hecho de que ambas organizaciones comparten idéntica concepción de la seguridad, en concreto lo que el Consejo acuñara como “seguridad democrática” a partir de su primera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno (Declaración de Viena, 9 de octubre de 1993)¹¹⁷⁰. A este respecto, la EES señala que “la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados” (Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, p. 10).

La defensa que hace la UE en su Estrategia del multilateralismo contrasta con las divergencias entre europeos y norteamericanos en los últimos, pues es sabido que la situación de unipolaridad producida tras la guerra fría ha llevado a la única superpotencia a adoptar actitudes unilateralistas, a la querencia a actuar en solitario, soslayando en ocasiones a las organizaciones internacionales, sobre todo tras la aparición de un terrorismo islamista de carácter global al que considera su principal enemigo¹¹⁷¹. Pese a todo, las relaciones trasatlánticas son consideradas por la EES como

¹¹⁶⁸ El art. 230 del Tratado CEE señala que la Comunidad establecerá todo tipo de relación adecuada con el Consejo de Europa. Esta singularización la diferencia de la relación general de cooperación con las organizaciones internacionales contemplada en el art. 229. Por su parte, el Protocolo adicional del Tratado CECA se refería a la plena conciencia de establecer lazos tan estrechos como sea posible entre la organización y el Consejo de Europa.

¹¹⁶⁹ Vid. TARSCHYS, D.: “El Consejo de Europa refuerza la seguridad europea por medios civiles”, *Revista de la OTAN*, n. 1, enero de 1997, pp. 4-9.

¹¹⁷⁰ En la citada Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno señalaban que “todos nuestros países están comprometidos con la democracia pluralista y parlamentaria, con la indivisibilidad y la universalidad de los derechos humanos, con la preeminencia del Derecho y con un patrimonio cultural común enriquecido por su diversidad. Por todo ello, Europa puede convertirse en un amplio espacio de seguridad democrática”.

¹¹⁷¹ Un amplio análisis del unilateralismo en la política exterior norteamericana se encuentra en el libro de MALONE, D.M; FOONG KHONG, Y.: *Unilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives*, Boulder (Co.), 2003. Vid. también RISSE, T.: “Effective Multilateralism vs. Coalitions of the Willing. The Crisis of the Transatlantic Security Community”, *International Conference on Assessing Multilateralism in the Security Domain, European Cultural Centre of Delphi*, 3-5 June 2005, <http://www.ekem.gr/Risse.pdf>

uno de los elementos centrales del sistema internacional, aunque el objetivo a conseguir sería el de una asociación eficaz y equilibrada con Estados Unidos, un motivo adicional para que la UE siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia (III, Implicaciones estratégicas para Europa, p. 13)¹¹⁷².

Por lo demás, la EES considera a la OTAN como una importante expresión de las relaciones trasatlánticas. De su vigencia dan, por ejemplo, testimonio los acuerdos de “Berlín Plus” (17 de marzo de 2003), que permiten a la UE recurrir a medios y capacidades de la Alianza, y el documento “Defensa Europea: consulta, planeamiento y operaciones entre la OTAN y la UE”, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas (12 de diciembre de 2003). Lo cierto es que esta asociación estratégica resulta todavía necesaria porque la PESD no nació para sustituir a la OTAN –ni tiene las capacidades suficientes ni podría desempeñar la tradicional función de defensa colectiva– sino para complementarla, con independencia de que vaya adquiriendo progresivamente más capacidades¹¹⁷³. Con todo, es posible que en el futuro asistamos a una nueva relación trasatlántica que no se base exclusivamente en la OTAN sino que sea la expresión de una relación revisada entre la UE y Estados Unidos¹¹⁷⁴, pues, después de todo, en el mundo del siglo XXI se perfilan nuevas asociaciones estratégicas de cooperación en las que la UE jugará el papel de uno de los principales actores mundiales¹¹⁷⁵.

F) RECAPITULACIÓN

El nuevo contexto de seguridad, surgido tras la guerra fría, ha supuesto la preponderancia de la nueva concepción de la seguridad que la CSCE acuñara durante la

¹¹⁷² Pese a las declaraciones en favor de una relación más equilibrada, estamos ante un problema de visiones diferentes del mundo entre europeos y norteamericanos, pues éstos últimos parecen seguir concibiendo las relaciones internacionales con la doctrina del equilibrio de poder, todo un contraste con la UE que da preferencia al *soft power*. Vid. ORTEGA CARCELÉN, M.: “Europa y Estados Unidos: dos visiones del mundo”, Fundación CIDOB, Barcelona, 29 de abril de 2005, <http://www.cidob.org/castellano/programas/programaeuropa/ponenciamartinortega.cfm>

¹¹⁷³ Vid. LINDLEY-FRENCH, J.: “Vínculos necesarios”; DE WITTE, P.: “Avances en las relaciones UE-OTAN”, *Revista de la OTAN*, otoño de 2003, <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue3/spanish/art2.html> Un completo análisis de las distintas percepciones norteamericanas y europeas sobre las relaciones entre la UE y la OTAN en el libro de HOWORTH, J.; KEELER, J.T.S.: *Defending Europe: NATO, the EU and the Quest for European Autonomy*, Londres, 2004.

¹¹⁷⁴ No es aventurado pensar en lo acertado de las palabras del ex canciller alemán G. Schröder en la 41ª Conferencia de Munich sobre Seguridad Europea (12 de febrero de 2005): “In fact, the strategic challenges lie today beyond the North Atlantic Alliance’s of former zone of mutual assistance(..).I believe that transatlantic partnership must take such changes into consideration. And, to be honest, it does insufficiently at present. (...) The admission of new members is proof that NATO continues to be attractive. (...) However, its no longer the primary venue where transatlantic partners discuss and coordinate strategies”, http://securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2005=menu_konferenzen=&sprache=en&id=143&

¹¹⁷⁵ Sobre este particular, la EES (p. 14) señala: “Deberíamos empeñarnos en desarrollar asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India, así como con todos los países que comparten nuestros objetivos y nuestros valores y estén dispuestos a apoyarlos”.

guerra fría; una concepción de la seguridad, que, como hemos visto en capítulos anteriores, se basa en los principios de globalidad o integridad, indivisibilidad y cooperación. Estos principios han sido asumidos por la OTAN, sin abandonar su tradicional función de defensa colectiva, en la década de 1990, cuando se planteó la inclusión de los antiguos países comunistas de Europa Central y Oriental en estructuras de cooperación como paso previo a su posible incorporación a la Alianza.

El principio de una seguridad global, que tiene en cuenta aspectos no militares – políticos, económicos, medioambientales- está presente, sin embargo, en la OTAN desde sus años fundacionales, época en que se pretendía construir una comunidad atlántica de democracias en la que existiría también una cooperación en los asuntos políticos, económicos y culturales, sin embargo esto no prosperó porque estas competencias serían asumidas por otras organizaciones en el área europea. Con todo, algunos aspectos de esta dimensión global están presentes en la OTAN en la forma de los diversos comités político, económico, científico..., e incluso en la existencia de una Asamblea Parlamentaria del Atlántico Norte.

Cabe referir la seguridad indivisible en la OTAN al vínculo trasatlántico entre Estados Unidos y Europa, un vínculo que se estableció durante la guerra fría, al margen de toda tradición estadounidense en política exterior. Si bien este nexo experimentó algunas crisis durante la guerra fría, los mayores problemas se plantearían al término de la misma, cuando Washington dejó de considerar a la OTAN como un instrumento exclusivo. Las divergencias entre los aliados durante el conflicto de Kosovo (1999) y los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 favorecen la práctica de coaliciones *ad hoc*, tal y como se vio en la guerra de Irak (2003), aunque esto redundará en perjuicio del vínculo trasatlántico. Por lo demás, el principio de una seguridad indivisible en el llamado espacio euroatlántico trae como consecuencia la ampliación de la Alianza, a pesar de las reticencias rusas, pero no está claro que el mayor número de miembros proporcione más consistencia a la Alianza, que sigue corriendo el riesgo de ser utilizada por Estados Unidos como una *tool box* que proporcione aliados específicos para las diversas misiones.

Los nuevos desafíos a la seguridad tras la guerra fría llevan a la OTAN a asumir funciones de prevención de conflictos y gestión de crisis, lo que aumentará la importancia de una seguridad basada en la cooperación, que dará lugar a una serie de instrumentos para el diálogo político con los países ex comunistas y neutrales de Europa (CCAN y CAEA) o con una aplicación más práctica en el ámbito de la cooperación militar (APP). Estos instrumentos no tienen como finalidad exclusiva el posterior ingreso en la Alianza, aunque éste sea el propósito de una mayoría de países que en ellos participan, pues sirven también para construir un sistema de seguridad cooperativa en el espacio euroatlántico, un espacio en el que hay que tener en cuenta a Rusia. La OTAN ha querido construir una asociación específica con Rusia (Acta Fundacional, Consejo OTAN-Rusia), paralelamente al proceso de ampliación, pero los resultados no son plenamente satisfactorios, salvo en temas muy concretos como la cooperación antiterrorista. Persiste, por tanto, la necesidad de una mayor integración de Rusia con la OTAN, lo que conllevaría dar un mayor protagonismo a los rusos en las deliberaciones de la Alianza.

La Unión Europea no surgió con competencias en el ámbito militar sino que se orientó definitivamente hacia los aspectos económicos tras el fracaso de la CED, aunque intentaría mantener una dimensión de seguridad, compatible con la OTAN, por medio de

la UEO. Hasta el Tratado de Ámsterdam (1997) no se ven unos tímidos inicios de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que pocos años después desembocará en la asunción de competencias de la UEO por la UE. Sin embargo, no existirá un documento estratégico de la Unión, en la que se plasme su concepción de la seguridad hasta la Estrategia Europea de Seguridad (EES), adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas (2003).

El principio de una seguridad global se deriva del hecho de que la UE ha sido denominada “potencia civil”, que no cree que las crisis puedan resolverse exclusivamente por medios militares sino que también hay otros instrumentos como el comercio y la ayuda al desarrollo que pueden servir para reducir conflictos y contribuir a la pacificación. De hecho, la EES sitúa entre los retos a la seguridad, todos aquellos que se refieren a la “seguridad humana” (hambre, enfermedades, pobreza), aunque también resalta una serie de graves amenazas: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición de los Estados y delincuencia organizada. Pese a todo, insiste en que no han de ser abordados por medio de la fuerza sino también por la prevención, yendo a las raíces de las situaciones.

En el principio de una seguridad indivisible se puede situar la creación de seguridad en los países vecinos, pues el éxito de la reciente ampliación pasa por consolidar relaciones de cooperación políticas y económicas con los países próximos, en particular por medio de la Política Europea de Vecindad, que se suma a las asociaciones ya existentes con Rusia, los Balcanes Occidentales y el Mediterráneo. Se trata de extender la seguridad y la estabilidad a esas zonas adyacentes por medio de lo que se ha llamado el poder transformador de la UE, en la que el derecho es una “herramienta de la política exterior”.

El principio de cooperación se manifiesta en la búsqueda de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. En este sentido resulta de primordial interés la cooperación con las Naciones Unidas, que comparte muchos objetivos con la UE, y esta cooperación se hace extensiva a las distintas organizaciones regionales, en particular las europeas como el Consejo de Europa, que acuñó el concepto de “seguridad democrática”. El enfoque multilateralista de la Unión contrasta, sin embargo, con las tendencias unilateralistas de Estados Unidos, lo que no impide a la UE seguir considerando de suma importancia la relación trasatlántica, de la que la OTAN es una de sus más destacadas manifestaciones. Sin embargo, es posible que en el futuro asistamos a una nueva relación trasatlántica, en la que la Alianza no sea el foro principal, si tenemos en cuenta que en el mundo actual se perfilan más asociaciones estratégicas de cooperación en las que la UE está llamada a jugar un papel de actor principal.

CONCLUSIONES

I

La única concepción de la seguridad, y en definitiva de la paz, conocida por los Estados europeos desde el sistema de Westfalia (1648) fue la que se ajustaba al principio del equilibrio, por el que ninguna potencia podía ostentar la supremacía sobre las demás. El equilibrio representaba una concepción *quasi* mecánica de la seguridad que puede traducirse en una ausencia visible de conflictos pero que en realidad lleva a la vigencia del viejo adagio latino *si vis pacem para bellum* y a toda su secuela de las guerras de coalición. Cuando algunos iusinternacionalistas de los siglos XVIII y XIX llegaron a identificar el principio de equilibrio como la garantía de los derechos legítimamente adquiridos de unos Estados frente a otros, lo que estaban haciendo era concebir la seguridad desde la óptica del predominio de los más poderosos, pues unas relaciones asentadas sobre la fuerza sólo podían ser modificadas por la fuerza, lo que choca radicalmente con el principio de la soberanía e independencia de los Estados. El equilibrio, llevado a su culminación por el sistema de Directorio establecido en el Congreso de Viena, sólo podía aspirar a establecer el fundamento de la seguridad en la posesión territorial.

II

En contraste con las tesis hegelianas que niegan la existencia de una sociedad de Estados y que tienen su corolario en el siglo XIX en una concepción del Derecho como la política de la fuerza, apareció en 1795 el *Ensayo sobre la paz perpetua* de Kant, de innegable influencia en los principios sustentadores de organizaciones universales (Sociedad de Naciones y Naciones Unidas) o del foro paneuropeo que sería conocido como Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). Kant defendió que la paz y la seguridad internacionales van inseparablemente unidas a la organización interior de los Estados, lo que él llamaba “una constitución civil republicana”, y que hoy identificamos con la democracia y el Estado de Derecho. A este respecto convendrá subrayar que la Carta de París para una nueva Europa, aprobada en la Cumbre de la CSCE (1990), señala que el progreso de la democracia y el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos humanos son indispensables para fortalecer la paz y la seguridad entre los Estados. Por otra parte, Kant no creía que la práctica de las conquistas territoriales sirviera para lograr la paz. No admitió, por tanto, el recurso a la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, algo que es recogido tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en el Principio II del Acta Final de Helsinki de la CSCE. En otro orden de cosas, el filósofo alemán defendió la existencia de otras vías para asegurar la paz entre los Estados y en este sentido se mostró partidario de una mundialización de las relaciones económicas en la línea del naciente liberalismo que creía en un orden natural autorregulador de las actividades económicas. En el contexto de la CSCE/OSCE esta tesis se plasmaría en una dimensión económica de la seguridad a partir de la cooperación económica basada en la economía de mercado. Por último, Kant rechazó cualquier supeditación del hombre al Estado y, en consecuencia, su visión del orden internacional se fundamenta en el Derecho, pues el hombre es el fin único y supremo de todo Derecho. De esto se deriva una concepción de la seguridad de índole humanista, que es uno de los rasgos más acusados de la trayectoria de la CSCE/OSCE. Su dimensión humana de la seguridad establece un vínculo estrecho e indiscutible entre el respeto de los

derechos humanos y las libertades fundamentales en el interior de cada Estado y el mantenimiento de la paz entre los Estados.

III

Los planteamientos de partida de la Sociedad de Naciones, influidos por el idealismo del presidente Wilson, parecían responder a un orden internacional de inspiración kantiana, pero en la práctica la organización se comportó en buena medida como una agrupación de los Estados vencedores en la I Guerra Mundial. No es extraño, por tanto, que al margen de la Sociedad la concepción de la paz y la seguridad se orientara hacia la preservación de los intereses nacionales y el retorno a un sistema basado en el principio de equilibrio (Pacto de Locarno). Desde instancias privadas, sin embargo, se presentó una visión de la paz y la seguridad que asociaba a los Estados democráticos (*PanEuropa* de Coudenhove-Kalergi), pero el auge de los totalitarismos en Europa durante el período de entreguerras haría inviable este enfoque. Proliferaron en el continente los pactos bilaterales de no agresión, en sintonía con el Pacto Briand-Kellogg y su renuncia a la guerra, pero las relaciones interestatales estuvieron marcadas por la desconfianza mutua. Se llegó así a la II Guerra Mundial, cuya conclusión estuvo marcada por una paz en la que no faltaron los habituales repartos territoriales y las zonas de influencia. El principio de equilibrio se multiplicó a escala planetaria y el mundo bipolar pareció más orientado a la confrontación que a la cooperación. Pese a todo, en plena guerra fría, nacieron una serie de organizaciones cuya concepción de la paz y la seguridad pasaba, entre otros aspectos, por la cooperación –o incluso integración- institucionalizada: la OTAN, la UEO, el Consejo de Europa y las Comunidades Europeas. La puesta en marcha de estructuras de cooperación entre países que tradicionalmente habían estado enfrentados abrirán, en mayor o menor medida, el paso hacia una concepción de la seguridad basada en la cooperación, uno de los rasgos definitorios de la CSCE.

IV

La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) respondió a una iniciativa soviética precedente de establecer un sistema de seguridad colectiva en Europa que, entre otros aspectos, consagraría las fronteras establecidas al término de la guerra. El proyecto no tendrá visos de viabilidad hasta finales de la década de 1960 a partir de acontecimientos como la adopción por la OTAN del informe Harmel, en el que se reconocía la posibilidad de un diálogo con los Estados socialistas y del establecimiento de contactos multilaterales; y los inicios de la década de 1970 (*Ostpolitik* alemana de apertura al este). Se trató de destacadas iniciativas que marcaron un período de distensión en las relaciones entre los bloques y que abrigaron la esperanza de convocar una conferencia o serie de conferencias sobre la seguridad en Europa. La gran novedad de la CSCE sería que en ella se vincularon los aspectos políticos de la distensión con los aspectos militares y además los Estados participaban con independencia de su pertenencia a uno u otro bloque, incluyendo a la vez a los Estados neutrales, lo que suponía que desde ahora la seguridad en Europa habría de basarse en la cooperación. La seguridad aparece como una condición indispensable para la paz, pero ésta presenta un sentido positivo y dinámico a través del componente de la cooperación, en plena armonía con los principios del Derecho Internacional Contemporáneo. De hecho, el Acta Final de Helsinki (1975) guarda una

estrecha relación con la filosofía inspiradora de las Naciones Unidas que promueve la seguridad internacional y la cooperación. En este sentido, es patente la influencia sobre el llamado Decálogo de Helsinki de la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contenidos la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU. Se trata de una serie de valores comunes que se presentan como los fundamentos de la política externa e interna de los Estados de la CSCE, con independencia de sus sistemas políticos o económicos.

V

El final de la guerra fría, que supuso a su vez el fin de la bipolarización de Europa, llevó a pensar que la paz y la seguridad en el continente serían definitivamente posibles tras la progresiva armonización de los sistemas políticos, sociales y económicos. Este error de apreciación se derivó de dar una excesiva importancia a los aspectos militares de la seguridad y no valorar, en cambio, que las nuevas amenazas se derivarían de los conflictos en el interior de los Estados que irán ligados al resurgir de los nacionalismos étnicos. No obstante, la CSCE pretendió hacer frente al nuevo entorno de seguridad con una progresiva institucionalización que arranca con la Carta de París para una nueva Europa (1990) y que culmina en las Decisiones de la Cumbre de Helsinki (1992). Sin embargo, los conflictos regionales, y en particular los de la antigua Yugoslavia, obligarán a la CSCE, que cambiará su denominación por la de OSCE, a buscar la cooperación con otras organizaciones europeas y trasatlánticas, sobre todo la OTAN y la UE. Pese a todo, asistiremos a un progresivo declinar de la OSCE desde mediados de la década de 1990, cuando la Federación Rusa fracasó en sus propósitos de otorgar a este foro una especie de papel rector en la seguridad europea en el marco de su objetivo de oponerse a la ampliación de la OTAN. La Cumbre de Estambul (1999) aprobó, no obstante, una Carta sobre la Seguridad Europea y una Plataforma para la Seguridad Cooperativa que en nada mejorarían en la práctica la situación de la OSCE, puesto que la Plataforma no sólo excluye cualquier jerarquía entre las organizaciones de seguridad sino incluso cualquier división permanente del trabajo entre ellas. En el mejor de los casos, la OSCE quedó relegada a tareas civiles –y no de forma exclusiva– en el panorama de la seguridad europea. Desde la Cumbre de Estambul, la OSCE ha ido perdiendo peso específico, en paralelo a los procesos de ampliación de la OTAN y la UE. Se observa una acusada falta de voluntad política de la mayoría de los Estados participantes para fortalecer la OSCE, con independencia de que se estén adoptando una serie de reformas de carácter estructural con el propósito de incrementar su efectividad, pero al igual que sucede en muchas organizaciones, el futuro de la OSCE dependerá no tanto de ajustes técnicos o de la adopción de nuevos documentos sino de la voluntad política de los Estados que la integran.

VI

En sus orígenes la CSCE se ajustaba al modelo habitual de conferencia diplomática de altos representantes estatales, tanto Ministros de Asuntos Exteriores como Jefes de

Estado o de Gobierno, cuyo principal objetivo es alcanzar acuerdos políticos o incluso la firma de tratados. Sus reuniones tendrán una cierta periodicidad pero de ellas no saldrá la voluntad de crear una organización internacional por no existir órganos propios de carácter permanente con competencias específicas. No obstante, la CSCE sería mucho más que un foro de consultas políticas. Se convertiría en un proceso multilateral de negociaciones sobre la seguridad y la cooperación en Europa, dotado de una cierta voluntad de continuidad, aunque no conocería la institucionalización hasta el final de la guerra fría. La creación de estructuras e instituciones propias se hizo realidad cuando los Estados de la CSCE proclamaron su identificación con los valores del Estado de Derecho y de la democracia liberal en la Carta de París para una nueva Europa (1990). No bastaba, sin embargo, para contribuir a la seguridad en Europa que los Estados participantes tuvieran regímenes democráticos sino que éstos tenían que asumir la obligación de cooperar entre ellos en aras a fomentar la seguridad.

VII

La Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992) dio por entendido que la CSCE es un acuerdo regional en el sentido del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, lo que le otorgaba una cierta legitimidad para actuar en el ámbito paneuropeo como instrumento fundamental en cuestiones de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posterior a los conflictos. Son funciones propias de una organización internacional, aunque la CSCE seguiría ostentando la denominación de Conferencia hasta la Cumbre de Budapest (1994) en que pasó a ser nominalmente Organización bajo las siglas OSCE, si bien las Decisiones de Budapest recuerdan que el cambio de denominación no altera el carácter de los compromisos ni el carácter de la CSCE ni de sus instituciones. Todo esto hace de la OSCE una organización *sui generis*: hay modificación en el nombre y existen en su seno una serie de estructuras e instituciones permanentes aunque se excluye expresamente convertir a la OSCE en una organización *de iure*.

Por lo demás, el carácter de la OSCE debe ser enfocado a la luz de algunos rasgos determinantes de lo que es una organización internacional: 1) su composición es esencialmente interestatal sin embargo resulta llamativa la persistencia en los principales documentos de la OSCE de utilizar la expresión de “Estados participantes” en vez de “Estados miembros” que sería lo habitual en una organización internacional; 2) toda organización tiene una base jurídica generalmente convencional, pero la OSCE carece de un instrumento jurídico fundacional y se apoya en documentos políticos, por lo que carece de personalidad jurídica internacional ya que los Estados participantes han excluido deliberadamente un tratado que sirviera de base constitutiva a una organización internacional; 3) las organizaciones tienen una estructura orgánica permanente e independiente, pero aunque la OSCE posee una estructura institucional, algunas características de la misma apuntan a que los Estados participantes priman sobre todo las funciones políticas ya que el Presidente en ejercicio es una institución fundamental de la OSCE y no lo es el Secretario General, tal y como sucede en muchas organizaciones; 4) las organizaciones internacionales poseen una personalidad jurídica distinta de la de sus Estados miembros, mas en el caso de la OSCE los Estados participantes no han recurrido al procedimiento habitual del tratado para dotarse de personalidad jurídica interna sino que se han limitado a solicitar que sea el órgano legislativo de cada Estado el que otorgue la

capacidad legal, los privilegios e inmunidades correspondientes; y en lo referente a la personalidad jurídica internacional, la OSCE sólo posee la autonomía financiera a la que se refieren los textos institucionales. De todo lo anterior se desprende que la OSCE no puede ser calificada de organización *stricto sensu*, pues no ha sido ésta la voluntad de los Estados participantes aunque sí pudiera considerarse organización *de facto*.

VIII

Respecto a la naturaleza jurídica de los documentos y compromisos de la OSCE, hay que señalar que estamos ante los acuerdos políticos que son calificados por la doctrina de *soft law* o Derecho flexible o también de acuerdos informales (*gentlemen's agreements*). En cualquier caso, son acuerdos internacionales, y en consecuencia, generadores de derechos y obligaciones. Se trata de auténticas obligaciones de las que cabe esperar reciprocidad por las otras partes. Tampoco se pueden calificar de acuerdos políticos no vinculantes, pues todo acuerdo es vinculante si partimos del hecho de que está presidido por el principio de la buena fe, piedra angular de todo el ordenamiento jurídico y, en definitiva, de todo sistema de relaciones internacionales. El Acta Final de Helsinki y otros documentos básicos de la CSCE/OSCE pueden ser calificados de acuerdos informales normativos, pues no han sido registrados como tratados internacionales en virtud del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. Los Estados participantes expresaron su voluntad de que el Acta fuera considerado como un documento de naturaleza política pero al mismo tiempo fue rubricada por representantes políticos de alto nivel y adoptada mediante el procedimiento del consenso. No se trata, pese a todo, de una mera declaración común de intenciones, pues en el Acta se reafirman una serie de reglas – como el llamado Decálogo de Helsinki- extraídas de principios ampliamente reconocidos del Derecho Internacional Contemporáneo. En consecuencia, toda interpretación de sus disposiciones habrá de hacerse conforme a la técnica y el razonamiento jurídicos. En este sentido convendrá tener en cuenta que algunos compromisos de la OSCE, en especial los del ámbito de la dimensión humana, guardan una intrínseca relación con una serie de normas internacionales del más alto rango como los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, además de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

IX

Tras el final de la guerra fría, cuando la democracia pluralista y representativa pasó a ser considerada el único sistema de gobierno legítimo de los Estados participantes, las normas establecidas en el marco de la CSCE pasaron a constituir un “Derecho programático” que es la expresión de unos valores comunes. Vienen a ser un “código de conducta” para los Estados y los pueblos de Europa, Asia Central y América del Norte. Por tanto, los documentos de la CSCE/OSCE pueden ser considerados como un Derecho internacional consuetudinario, un *corpus* de Derecho público paneuropeo integrado por valores, compromisos y normas de compartimiento compartidos, lo que algunos autores califican de *soft international law*, lo que en buena consecuencia permitiría calificar a la OSCE de “*soft international organization*”. Por lo demás, la influencia de los principios y compromisos de la OSCE se ha visto reflejada en las reformas constitucionales y legislativas desarrolladas en los últimos tiempos en Europa Central y Oriental, así como en

el Caúcaso y Asia Central. Otra de las repercusiones de este Derecho Público Europeo afecta a la concepción tradicional del Estado soberano que elevó a la categoría de dogma la defensa de su jurisdicción interna. En este sentido los compromisos de la OSCE en el ámbito de la dimensión humana no pueden considerarse un asunto interno de un Estado sino que constituyen un interés directo y legítimo de todos y cada uno de los Estados participantes. Tal afirmación se relaciona con la concepción global de la seguridad de la OSCE en la que la paz y la seguridad son indisociables de la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por último, cabe añadir que el patrimonio normativo de la OSCE no tiene por destinatarios exclusivos a los Estados sino que su propósito es ser un modelo inspirador de comportamientos individuales y sociales, un instrumento básico para la formación de sociedades civiles, lo que también constituye una contribución a la seguridad en el área de la OSCE.

X

La concepción de la seguridad propia del mundo de nuestro tiempo va más allá de la mera abstención del uso o la amenaza de la fuerza, uno de los principios básicos del Derecho Internacional contemporáneo, y no debe abordarse únicamente desde la existencia de posibles amenazas exteriores. La seguridad se ve amenazada cuando los intereses de un determinado Estado llegan a primar sobre los derechos y libertades de los individuos, además de sobre los derechos de los otros Estados soberanos, y no es válida la apelación al principio de no intervención en sus asuntos externos, pues dicho principio no puede ser desvinculado de otros criterios que regulan las relaciones interestatales. En el caso de la OSCE el objetivo de alcanzar la seguridad vendrá dado por el cumplimiento de todos y cada uno de los principios del Acta Final de Helsinki que se refieren a la relación entre los Estados participantes, además del respeto a los principios y compromisos adoptados con posterioridad. Estamos, por tanto, ante una concepción humanista de la seguridad que relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Dado que dicho respeto sólo es posible en los sistemas políticos democráticos, la seguridad en la OSCE pasará también por la homogeneidad de sistemas políticos en los Estados participantes. En consecuencia, la seguridad irá asociada a lo que constituye un derecho primario, sagrado e inviolable del ser humano: la libertad. Cabe recordar al respecto que la libertad y la seguridad han ido asociadas en los textos legales del comienzo de las revoluciones liberales y por supuesto, en el Derecho internacional contemporáneo.

XI

Una auténtica seguridad tampoco puede estar desvinculada de la paz que nada tiene que ver con los tratados impuestos por los vencedores, que se consideraban investidos del *ius ad bellum* en la época del Derecho internacional clásico. Se alcanzaba de este modo una seguridad a expensas de otros, algo opuesto a cualquier idea sobre un orden internacional justo, y que tenía como consecuencia la ausencia de cooperación entre los Estados. Todo un contraste con la concepción de la seguridad de la OSCE, ya reflejada en

el Acta Final de Helsinki, en la que la paz y la seguridad van indisolublemente unidas y precisan tanto de criterios de justicia como de procedimientos de cooperación. Por lo demás, la vinculación de la paz y la seguridad no es un criterio novedoso al haber sido consagrado desde 1945 en la Carta de las Naciones Unidas donde se va más allá de criterios coyunturales de pacificación y se aboga por soluciones de tipo preventivo derivadas de los propósitos fundacionales de fomentar las relaciones amistosas entre las naciones y de la cooperación internacional. La paz así entendida es una paz en “positivo”, pues va más allá de la abstención de la ruptura de hostilidades, tal y como se defendiera dos siglos atrás en la filosofía kantiana. La paz ha de ser construida o instaurada y de ahí el destacado papel que un organismo de la ONU como la UNESCO da en esta tarea a la educación y la cultura. Esto implica, en consecuencia, tener una concepción humanista de la paz y la seguridad, que también es propia de la OSCE, donde la conciencia de unos valores comunes de los Estados participantes, propios de la tradición de la cultura occidental, puede suponer una valiosa contribución a la paz y la seguridad en Europa. Pero las relaciones de cooperación defendidas por la OSCE necesitan del elemento psicológico de la confianza, habida cuenta que la desconfianza ha sido origen de muchos conflictos. La confianza nos remite al principio de la buena fe, otro de los puntales del Derecho Internacional Contemporáneo y que también quedó consagrado en el Acta Final de Helsinki, siendo además el fundamento de los acuerdos políticamente vinculantes que constituyen el acervo de la CSCE/OSCE. Por lo demás, la confianza halla un terreno fértil en la conciencia de pertenecer a una misma comunidad de valores, según se ha autocalificado con frecuencia la OSCE, lo que implicaría un propósito común de los Estados participantes en el objetivo de la paz y la seguridad. Si dicho objetivo se busca por medio de la cooperación, esto supone a su vez la confianza recíproca entre los Estados de la OSCE.

XII

La concepción de la seguridad de la OSCE se basa en los principios de globalidad o integridad, indivisibilidad y cooperación. Estos principios implican el reconocimiento de que existen desafíos a la seguridad en el mundo actual que superan con mucho las tradicionales amenazas externas a la seguridad de los Estados. De ahí que el enfoque sobre la seguridad deba ser de carácter multidimensional, pues no abarca únicamente factores militares; ha de ser indivisible dado el alcance global de los desafíos; y finalmente tiene que estar basado en la cooperación porque esos desafíos no pueden ser abordados en solitario.

En lo que se refiere a una seguridad global o integral, uno de sus aspectos en la OSCE es la dimensión humana, relativa a una seguridad basada en la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y el Estado de Derecho. Tras el final de la guerra fría, y por medio del Documento de Copenhague (1990), se puede afirmar que la CSCE apuesta por un “orden de seguridad democrático”, es decir por la extensión al centro y este de Europa de los valores democráticos y pluralistas de Occidente, que garantizaron la paz y la seguridad en Europa Occidental y fueron consagrados en las organizaciones regionales europeas surgidas en la inmediata posguerra. Convendrá tener en cuenta, sin embargo, que una seguridad basada en este tipo de valores sólo será posible si se trata de democracias sólidas y todo desfase entre la teoría y la práctica sólo podrá corregirse por medio de la cooperación entre los Estados de la OSCE.

De hecho, los Estados democráticos son más propicios a la cooperación que los Estados autoritarios y son escasos los ejemplos de conflictos armados entre democracias, pero esto no puede hacernos olvidar que las amenazas a la seguridad no provienen hoy tanto de factores exteriores como de factores interiores como es el caso de los nacionalismos agresivos. Por lo demás, toda democracia auténtica debe estar basada en valores como la paz y la solidaridad. La ausencia de estos valores éticos puede llevar a situaciones de corrupción en sistemas democráticos parlamentarios, en los que la sociedad civil no esté suficientemente consolidada porque los individuos no son conscientes de su papel frente a las decisiones que puedan tomar los poderes públicos. Una sociedad civil débil va asociada a una ausencia de cultura democrática, lo que reviste particular gravedad en los Estados participantes en la OSCE que en su momento formaron parte de la URSS y que en su mayoría no conocieron auténticos regímenes parlamentarios. De ahí que una cultura democrática, como la que pretende insertar la OSCE, equivalga a una cultura de paz.

XIII

El fomento de una cultura democrática se lleva a cabo en la OSCE por la vía de la cooperación, de la que forman parte las labores de asistencia realizadas por los instrumentos de la Dimensión Humana. Entre ellos destaca el Mecanismo de la Dimensión Humana, un mecanismo diplomático de carácter bilateral que permite a un Estado participante solicitar informaciones y explicaciones directas a otro Estado participante si tiene razones para creer que este incumple sus compromisos en materia de dimensión humana, y también enviar misiones de expertos a los Estados participantes encargadas de investigar sobre cuestiones o problemas relativos a la dimensión humana. La percepción de la seguridad inherente al Mecanismo no sólo rechaza que los intereses de los Estados prevalezcan sobre los individuos sino que, ante todo, considera que los compromisos en el marco de la dimensión humana son un asunto directo y legítimo de todos y cada uno de los Estados participantes.

Por su parte, la institución de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) responde al criterio de que los procesos electorales no se bastan por sí solos sino que resulta indispensable la existencia de una cultura democrática como elemento necesario para el funcionamiento de las instituciones democráticas. La existencia de la OIDDH implica que la participación política no es sólo una cuestión relativa a un inmediato proceso electoral sino que además supone el respeto por los Estados participantes de otros derechos humanos básicos como las libertades de expresión, circulación, reunión pacífica y asociación. En definitiva, la filosofía de la OIDDH considera las instituciones del sistema democrático vinculadas con su destinatario: el ser humano. La ruptura de dicho vínculo se traduce en situaciones que inciden sobre la paz y la seguridad de los individuos, y en definitiva, de los propios Estados. Esto explica que las crisis y conflictos en el área de la OSCE tengan principalmente sus raíces no tanto en las relaciones entre los Estados participantes sino sobre todo en las relaciones entre esos Estados y sus propios ciudadanos.

Subrayemos finalmente la importancia del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN), cuya labor afecta a la dimensión humana en sus aspectos relacionados con las minorías nacionales pero que tiene un carácter esencial de

instrumento de prevención de conflictos, pues los problemas de las minorías pueden provocar conflictos que afecten a la paz, a la estabilidad o las relaciones entre los Estados participantes. En cualquier caso, la actuación del ACMN se ajustará a la defensa del principio de la soberanía y de la integridad territorial de los Estados, pues su objetivo final es el de la integración de las minorías en los marcos legales existentes. Responde también a una visión del espacio paneuropeo que no se identifica con la idea uniforme y racionalista del Estado-nación, sino con una idea plural de Estados con sociedades con gran diversidad de lenguas y culturas, en las que los grupos étnicos deberían vivir con armonía y respeto. De ahí que la institución del ACMN suponga un rechazo de los moldes de la asimilación o la discriminación aplicados a las minorías nacionales, pues tales actitudes suponen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

XIV

Una de las grandes aportaciones de la OSCE al nuevo enfoque de la seguridad es lo que ya en el Acta Final de Helsinki se calificaba de “naturaleza complementaria de los aspectos político-militares de la seguridad”. Hasta entonces la seguridad nacional, las alianzas, las coaliciones y, en definitiva, todo lo referente a la seguridad colectiva marcaban las ideas predominantes acerca de la seguridad internacional, lo que era comprensible dado el sistema bipolar vigente en esos momentos. La dimensión político-militar en la OSCE tiene aspectos interestatales, que han sido recogidos en el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad, aprobado en la Cumbre de Budapest (1994). Pese a las reiteraciones del Código que remiten a otros documentos básicos como el Acta Final o la Carta de París, hay algunas aportaciones interesantes como el deber de los Estados participantes de mantener consultas de urgencia en caso de violación de los principios y compromisos de la OSCE, aunque esto no implica una seguridad colectiva sino más bien una seguridad por la cooperación, es decir la solidaridad activa en forma de asistencia a aquellos Estados participantes que lo requieran. La solidaridad se traduce en la OSCE tanto en el incremento de las consultas políticas como de los instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis. De ahí que la OSCE llegue a permitir un cierto grado de injerencia en los asuntos internos de los Estados participantes, pues estas cuestiones afectan a la seguridad en su conjunto. Sin embargo, la OSCE no impone en ningún caso la seguridad por medios coercitivos, entre otras cosas porque no posee instrumentos militares propios, y su enfoque se basa predominantemente en la cooperación. Esto excluye todo intento de imponer a otros Estados participantes una dominación militar y supone, por ejemplo, que los Estados tengan en cuenta las preocupaciones legítimas de otros Estados en materia de seguridad o que las capacidades militares estén proporcionadas a las necesidades legítimas e individuales.

Pero las nuevas amenazas a la seguridad como el terrorismo también requieren de la cooperación interestatal, a la que el Código de Conducta hace referencias genéricas, si bien en el Consejo Ministerial de Bucarest (2001) se concretó en un Plan de Acción contra el Terrorismo, cuya filosofía rechaza la identificación del terrorismo con cualquier nacionalidad o religión. Supone, por tanto, un rechazo de toda percepción basada en el llamado “choque de civilizaciones” y el enfoque de que la lucha contra el terrorismo no

puede en ningún caso apartarse del respeto de los principios y compromisos de la OSCE. Es el respeto estricto a estos valores lo que puede hacer fracasar los intentos terroristas de desestabilizar las sociedades de los Estados participantes. Por lo demás, la OSCE entiende que la democracia, el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos son requisitos previos para el fomento de la seguridad. Tienen, por tanto, un carácter preventivo respecto a situaciones que puedan favorecer o justificar actos terroristas.

XV

En la CSCE/OSCE los aspectos militares siempre han estado subordinados a los políticos, pero esto no implica que los acuerdos sobre control de armamentos, desarme y medidas de fomento de la confianza y la seguridad tengan un rango secundario. Toda ausencia de apertura y transparencia o la falta de pleno o puntual cumplimiento en estos terrenos acarrea siempre consecuencias que repercuten en la seguridad común de la OSCE. Pero la dimensión político-militar de la seguridad en la OSCE trasciende los ámbitos de la cooperación militar y del desarme convencional, sobre todo finalizada la guerra fría. Desde entonces se puso de relieve que las amenazas a la seguridad podían provenir principalmente de la situación interna de los Estados, en particular de actos de fuerza que pudieran socavar el poder de un gobierno legítimo en un Estado participante. Esto conlleva una relación entre la democracia y los derechos humanos, lo que conocemos como dimensión humana, y la dimensión político-militar. En consecuencia, esta dimensión tiene aspectos intraestatales, que han sido recogidos en el Código de Conducta, uno de cuyos principales activos radica en la relación que establece entre el comportamiento doméstico de un Estado y sus relaciones con otros Estados. Por tanto, el Código dedica un especial interés al control político democrático de las fuerzas armadas, por lo que sus disposiciones van encaminadas a una difusión y toma de conciencia de lo que son el Estado de Derecho, los derechos humanos y el Derecho Internacional humanitario en los Estados de la OSCE. De ahí que se pueda afirmar que la OSCE, al abogar por el control democrático de las fuerzas armadas, está contribuyendo a la estabilidad internacional en su área geográfica, habida cuenta que los sistemas democráticos no suelen enfrentarse entre sí. Por lo demás, en el Código de Conducta no se pierde de vista que los militares no son sólo sujetos de deberes sino también de derechos, y los Estados participantes deben velar para que el personal militar pueda ejercer los derechos y libertades fundamentales recogidos en los documentos de la OSCE y el derecho internacional. Sin embargo, no hay ninguna referencia explícita en el Código a un derecho fundamental como la objeción de conciencia.

XVI

Al tener la OSCE una concepción global de la seguridad, en el Código de Conducta, aunque sea de modo un tanto marginal, se subraya la relación existente entre la dimensión político-militar y la dimensión económica y medioambiental, dada la incidencia de los factores económicos en la seguridad y estabilidad. Sin embargo, la CSCE/OSCE se centró en un principio en todo lo relacionado con los procesos de transición a la economía de mercado y la democracia y no valoró en su justa medida los aspectos económicos y ecológicos, que también juegan su papel como generadores de tensiones. Históricamente la dimensión económica de la seguridad ha corrido paralela a la mundialización de la

economía. De hecho, el internacionalismo económico siempre se ha contrapuesto a guerras y nacionalismos agresivos, partidarios con frecuencia de la autarquía. Incluso durante la guerra fría se perfilaban vías de cooperación entre las economías de mercado y las economías planificadas como, por ejemplo, en el Acta Final de Helsinki. No obstante, el interés de los Estados socialistas se centraba en los aspectos comerciales en contraste con la pretensión occidental de exigir una mayor transparencia entre los sistemas económicos y de incluir en el marco de la CSCE las cuestiones medioambientales. Finalmente el enfoque económico de la seguridad, el llamado “segundo cesto” de la CSCE, iría más allá de la mera cooperación económica, pues tendrá en cuenta los aspectos humanos de las relaciones económicas, ya que se preconizaban las facilidades y contactos de negocios y se subrayaba el papel de instituciones, empresas, científicos y tecnólogos para definir las posibilidades de cooperación y preparar sus detalles.

Pero una Europa dividida recortaba las posibilidades de cooperación de los Estados participantes en estos terrenos. Habría que esperar al final de la guerra fría con el Documento de Bonn (1990) en el que los Estados de la CSCE reconocen que las instituciones democráticas y la libertad económica fomentan el progreso económico y social. La difusión de la economía de mercado es presentada implícitamente como una contribución a la estabilidad de un continente hasta entonces dividido. Sin embargo, no se produjo una plasmación de objetivos concretos ni mucho menos el intento de configurar un espacio económico paneuropeo dada la existencia de otras organizaciones internacionales específicas. El Documento de Bonn participa, en definitiva, del optimismo de inicios de la década de 1990 que consideraba que la cada vez mayor interdependencia económica y el auge de las instituciones económicas eran factores decisivos para la paz mundial.

XVII

En la OSCE se aprecia una escasa voluntad de concreciones prácticas en la dimensión económica de la seguridad. De hecho, el Foro Económico que se reúne anualmente en Praga no es una institución de la OSCE sino una serie de reuniones sobre asuntos económicos en las que participan grupos de expertos pero el Foro no produce documentos vinculantes para los Estados de la OSCE y sólo se limita a alentar la distribución de las informaciones de los temas tratados. Por tanto, el Foro tiene más bien una función de promoción y apoyo en la transición a las economías de mercado. En realidad, son las consultas y la cooperación el eje de la dimensión económica de la OSCE. Vienen a ser una respuesta ante los efectos negativos que para la legitimidad política de los gobiernos y la estabilidad social pueda suponer la evolución de los procesos económicos. En cualquier caso, la OSCE no se ha configurado como una de esas organizaciones económicas que recopilan y analizan datos ni tampoco tiene las capacidades de las organizaciones que prestan asistencia a los Estados en la reestructuración de sus economías. En realidad, busca facilitar las actividades económicas y medioambientales en los Estados participantes, lo que ha llevado al establecimiento de un Coordinador de Actividades Económicas y Medioambientales en el marco de la Secretaría General de la OSCE. Por lo demás, la actuación de la OSCE en el campo ecológico reviste un carácter eminentemente preventivo al estar orientada a que los Estados participantes tomen las medidas necesarias para aplicar las diversas convenciones y acuerdos internacionales relativos a la protección del medio ambiente y a que cooperen con las organizaciones e instituciones internacionales pertinentes. El Documento Estratégico de la OSCE para la

Dimensión Económica y Medioambiental, adoptado en el Consejo Ministerial de Maastricht (2003), es la expresión de la importancia que se reconoce a los desafíos en la seguridad en este ámbito, pero en la práctica se sigue observando una cierta marginalidad en la citada dimensión, pues sus programas y proyectos necesitan obligatoriamente, tanto por razones presupuestarias como por la falta de una voluntad política más acusada, la asistencia de organizaciones e instituciones internacionales especializadas que operan en el área de la OSCE

XVIII

Convendrá subrayar además que la protección medioambiental genera seguridad humana, lo que enlaza con la dimensión humana, otro de los componentes de la seguridad global de la OSCE, lo cual tendría que estar asociado a su vez a un proceso educativo y de formación que contribuya a un cambio de mentalidad en cada ser humano, de modo que podamos hablar de ecología humana. Ahí radica la responsabilidad de cada individuo con el medio ambiente y con el futuro de la humanidad, pues no puede haber una insaciable e ilimitada búsqueda de bienestar material sino que habrá que tener en cuenta las necesidades fundamentales de las actuales y futuras generaciones. Por otra parte, se puede afirmar que existe un estrecho vínculo entre el medio ambiente y la democratización, entre las cuestiones ecológicas y la existencia de una sociedad civil. Este vínculo beneficia al medio ambiente, y en consecuencia a la economía, con el efecto a largo plazo de reforzar la democracia y mejorar el apoyo público a las decisiones políticas. Todo esto tiene además el efecto de mejorar la seguridad y prevenir los conflictos. La dimensión humana de la seguridad, que pasa por un fortalecimiento de la sociedad civil, está en consonancia con lo que Naciones Unidas ha llamado el desarrollo humano, al que se refiere el PNUD (Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo), en cuyos informes se reitera que la paz, la protección del medio ambiente, la vigencia de los derechos humanos o la democratización sólo serán posibles en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos.

XIX

Cabría remontar la aparición del principio de indivisibilidad de la seguridad en la OSCE al Acta Final de Helsinki, y en concreto a las Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), en el marco de la dimensión político-militar de la seguridad, que conlleva a su vez una seguridad por la cooperación entre todos los Estados participantes, extensiva no sólo a los miembros de las alianzas militares sino también a los neutrales y no alineados. La filosofía que fundamenta a las MFCS es que la búsqueda de la superioridad militar no constituye ninguna garantía de seguridad. Por el contrario, esto atenta contra la seguridad común, con el riesgo añadido de la entrada en escena de las armas nucleares si las convencionales son consideradas como un medio insuficiente de disuasión. La conciencia de una mutua vulnerabilidad se acabaría trasladando al terreno de los armamentos convencionales en Europa. Así pues, las MFCS marcaron un paso decisivo para recordar a los Estados que la seguridad en el Viejo Continente es indivisible: serían

medidas para crear confianza y confirmar sus intenciones pacíficas a los otros, implicarían un respeto por el Derecho internacional y, en definitiva, supondrían un compromiso progresivo hacia una mayor apertura en cuestiones militares y políticas. Las MFCS no privaban a los Estados de la capacidad de salvaguardar la propia seguridad, pero al mismo tiempo eran un instrumento para contribuir a la seguridad de los otros. Tal y como el proceso de Helsinki demostraría, la mejora de las relaciones políticas termina por suavizar las tensiones militares.

Una seguridad indivisible responde al hecho de la cada vez mayor interdependencia entre los Estados, situación acentuada tras la desaparición del sistema bipolar. De hecho, la Carta de París para una Nueva Europa (1990) afirma explícitamente que la seguridad de cada Estado participante está inseparablemente vinculada a la de los demás Estados, un presupuesto indispensable para una mayor cooperación entre los Estados de la CSCE. Por su parte, la Declaración de la Cumbre de Helsinki (1992) al reafirmar el principio de una seguridad indivisible, señala que la CSCE es una comunidad, lo que no debe ser entendido en sentido jurídico sino en la adhesión común a los valores de la democracia liberal y la economía de mercado. En consecuencia, se puede afirmar que en Europa no hay otra línea “divisoria” que la de las capacidades: entre aquellos países que son capaces de cumplir con sus compromisos relativos a la democracia y la libertad económica, y aquellos que deben hacer frente a reformas políticas, sociales y económicas para unirse a los primeros. De ahí que en los compromisos relativos a la dimensión humana tampoco quepa “divisibilidad” alguna: son un asunto de interés legítimo para todos y cada uno de los Estados participantes. Pero también resulta evidente que la seguridad no será indivisible si hay Estados participantes que adoptan posiciones estrictas de seguridad nacional asentadas en una gestión cerradamente unilateral, invocando el sacrosanto principio de la soberanía.

XX

El principio de una seguridad indivisible no excluye, sin embargo, que los Estados participantes en la OSCE pertenezcan a diferentes organizaciones de seguridad o sean neutrales. La OSCE es, por tanto, un foro de seguridad para la cooperación y no una alianza que pueda ofrecer garantías de seguridad, pues carece de estructuras militares propias. En consecuencia, la OSCE no es la otra “opción” para construir la seguridad en Europa, algo que pudiera contraponerse a la OTAN o la UE. No puede resolver todos los problemas relacionados con la seguridad sino que es un foro de diálogo político basado en la igualdad de los Estados participantes. La pertenencia a organizaciones de seguridad diferentes no constituye, en consecuencia, un elemento de división porque lo que une esencialmente a los Estados participantes es su adhesión a los valores democráticos de la OSCE en la meta común de establecer una comunidad de naciones sin divisiones, según se afirmó en la Declaración de la Cumbre de Budapest (1994). Por lo demás, desde el momento en que el ámbito geográfico de la OSCE es considerado como un espacio común de seguridad, se ha de tener en cuenta la complementariedad de las distintas instituciones y organizaciones existentes y éstas han de cooperar entre ellas. Sin embargo, no es menos cierto que aunque todos los Estados de la OSCE comparten los mismos principios y han suscrito idénticos compromisos, sus intereses no son lógicamente los mismos, sobre todo en aquellos casos de Estados que se apeguen a doctrinas geopolíticas tradicionales. Estos Estados se niegan a debatir en foros internacionales todo aquello que afecte a sus intereses

nacionales y lo consideran una injerencia en sus asuntos internos. Cabe alegar que los compromisos en la OSCE tampoco admiten división alguna, pues la seguridad de cada Estado participante está indisolublemente unida a la de los demás. Pese a todo, la OSCE ha tenido en algún momento una actitud conciliadora hacia la Federación Rusa, pese al conflicto de Chechenia, lo que se explicaría por el hecho de que una ruptura con Moscú podría suponer la aparición de nuevas líneas divisorias en Europa. Similares consideraciones podrían hacerse sobre la persistencia de los llamados *frozen conflicts* en el área de la OSCE, en los que juega también un papel destacado la Federación Rusa.

Cabe añadir finalmente que el concepto de indivisibilidad de la seguridad en la OSCE trasciende claramente sus límites geográficos al haber establecido relaciones de cooperación con países asiáticos y mediterráneos. Su precedente lo encontramos en el preámbulo del Acta Final de Helsinki al referirse a la estrecha relación entre la paz y la seguridad en Europa y en el mundo. Tal y como señala la Estrategia de la OSCE frente a las amenazas contra la estabilidad y la seguridad en el siglo XXI, la OSCE se propone compartir sus normas, principios, compromisos y valores con otras regiones, en especial en todo lo referente a la dimensión político-militar. La indivisibilidad viene ligada una vez más a la cooperación, pero existe una evidente dificultad, pues no resulta sencillo injertar la filosofía de la OSCE en áreas geográficas en que los conceptos tradicionales de la soberanía estatal están fuertemente arraigados.

XXI

El principio de cooperación también está ligado a los orígenes de la CSCE, cuando se pretendía aunar seguridad y cooperación, superando de esta manera el estrecho concepto de seguridad vinculado con la dimensión militar y la defensa de la soberanía territorial. La cooperación entre los Estados se presentaba así como una noción dinámica y positiva de la paz. Gracias a la CSCE, en el continente europeo aparecía una concepción de la seguridad que nada tenía que ver con los habituales esquemas de concierto de las potencias o de equilibrio, y que buscaba una cierta estabilidad en Europa por medio de la cooperación. Esta noción de la seguridad está en sintonía con el art. 55 de la Carta de las Naciones Unidas, donde vemos un nexo indisoluble entre la estabilidad y el bienestar, y las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, relaciones que implican necesariamente la cooperación internacional. En los inicios de la CSCE se vivía la época de la coexistencia pacífica, pero a este entorno le faltaba una cooperación activa en la búsqueda de intereses comunes. Pese a todo, el Principio IX del Acta Final pretende superar esta dicotomía pues en él la coexistencia pacífica entre sistemas político-sociales diferentes no está reñida con la cooperación entre los Estados. La paz internacional, la seguridad y la justicia (a las que se refiere el Principio IX del Decálogo, dedicado a la cooperación) debían fundamentarse en relaciones de cooperación, hilo conductor entre los tres “cestos” o dimensiones del proceso de Helsinki. Esta cooperación se hizo presente en el Acta Final en los capítulos referentes a economía, ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura o cuestiones humanitarias. También abarcaría el ámbito militar con la adopción de los sucesivos documentos de Medidas para el fomento de la confianza y la seguridad (MFCS). De ahí que en el proceso de la CSCE la distensión significara mucho más que reducir las tensiones internacionales: se trataba de una cooperación positiva en todos los campos, incluido el de la política, aunque de la CSCE no podía salir ninguna entente regional al no

compartir los Estados participantes una misma concepción del orden que se pretendía establecer, pues no existía una convergencia de sistemas.

XXII

Finalizada la guerra fría, la Carta de París para una nueva Europa (1990) señala que la democracia es el único sistema de gobierno de las naciones de la CSCE, por lo que la cooperación resultará obligada para consolidar los sistemas democráticos. Con el tiempo, esa cooperación debía materializarse principalmente por medio de la llamada “arquitectura europea de seguridad”, cuyos elementos clave habrían de ser la OTAN y el proceso de integración europea. No obstante, el término “arquitectura europea” carece de precisión al no estar plenamente delimitadas las relaciones entre los elementos del conjunto. Lo cierto es que la “arquitectura”, es decir, el sistema de seguridad basado en la cooperación, no puede concebirse como algo estático sino que ha ido tomando forma a medida que han ido evolucionando las organizaciones que la integran, y en algunos casos los cambios serían radicales. Con todo, no debe olvidarse el contraste entre la cooperación –reflejada en documentos oficiales- y la competitividad entre las organizaciones, apreciable más en la práctica que en las declaraciones de alto nivel. Por entonces se perfilaba la progresiva pérdida de protagonismo de la CSCE en lo referente a la dimensión político-militar y la dimensión económica, dada la creciente importancia de la OTAN y la UE. Quedaba, en consecuencia, la dimensión humana como el único ámbito en que la CSCE podía seguir teniendo un protagonismo, algo que encontraría reticencias en el Consejo de Europa, pues la incorporación de los países de Europa Central y Oriental al Consejo de Europa ponía de manifiesto la insuficiencia del Mecanismo de la Dimensión Humana de la OSCE en la labor de la promoción y protección de los derechos humanos. Esos países necesitaban la participación en el sistema establecido por el Convenio de Roma de 1950 para hacer progresar la salvaguardia de los derechos humanos. Por tanto, la acción de consolidación de los principios y estructuras democráticas recaería finalmente sobre una organización de amplia experiencia y capacidad como el Consejo de Europa. Con todo, esta realidad no debía ser obstáculo para la cooperación entre el Consejo de Europa y la OSCE, aunque una vez más todo dependería de la voluntad política de los Estados, pues la frecuencia de los contactos mutuos no ha desembocado en una cooperación más estructurada.

Por lo demás, las apelaciones en el Documento de Helsinki (1992) a la cooperación de la CSCE con otras organizaciones supondría la implícita renuncia de la CSCE a un ulterior desarrollo de sus propias capacidades para llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz. Se vislumbraba, en consecuencia, una futura división del trabajo entre instituciones, concentrándose la CSCE en tareas de prevención de conflictos. Tampoco en la Cumbre de Budapest (1994) se verían realizados los deseos de la Federación Rusa de hacer de la OSCE el instrumento prioritario de la seguridad paneuropea y que hubieran supuesto que la OSCE hubiera coordinado a las otras organizaciones. Prevalecerá, por tanto, un enfoque minimalista acerca de la institución, el defendido por la OTAN, y que hace de la OSCE una institución de *soft security*, al poner un especial énfasis en la diplomacia preventiva. Añadamos que en la Declaración de la Cumbre de Lisboa (1996) se califica a la OSCE de foro de cooperación entre

organizaciones, lo que equivale a afirmar implícitamente que es un foro complementario, pues en ningún caso aparece como la estructura de seguridad básica que, en el terreno de los hechos, será la OTAN, que se irá afianzando como el eje de la estabilidad en Europa.

XXIII

La ampliación de la OTAN y la UE llevaría consigo una marginalización de la OSCE, que quedaría reducida al papel de foro de discusión permanente sobre cuestiones de seguridad entre los Estados de Europa, de América del Norte y de la antigua Unión Soviética. Ni siquiera la Plataforma de Seguridad Cooperativa, adoptada en la Cumbre de Estambul (1999), concede a la OSCE un papel preponderante, pese a que se la califique de “marco general de coordinación” aunque en la práctica sólo podría aspirar a desempeñar ciertas funciones de coordinación en ámbitos en los que tenga una particular experiencia y personal cualificado, como en los de la dimensión humana, las actividades relacionadas con la policía o el control de armamentos. Se puede afirmar que las tareas de la OSCE parecen estar centradas en las etapas anterior y posterior a los conflictos, pero es la OTAN la que seguiría manteniendo la primacía en el mantenimiento de la paz por medios militares en Europa. Ni siquiera esta división de tareas entre la OSCE y la OTAN puede calificarse de definitiva, tras la potenciación en los últimos años de la PESC de la UE. Era bastante previsible que la Unión asumiera nuevas capacidades como la gestión no militar de crisis, pese a la probada experiencia de la OSCE en este ámbito. La opción de la UE resultaba un tanto forzada; era la del consabido “progreso” a través de la reforma estructural, algo que aparecía como imprescindible para dar mayor contenido a un pilar no muy sólido como el de la PESC. La UE pretendería incluso abarcar un terreno por lo general asociado a la trayectoria de la OSCE: el de la prevención de conflictos, si bien el ámbito abarcado es global y no sólo europeo.

Pese a todo, la relación entre la OSCE y la UE no se ha hecho más profunda, y en la práctica no se puede decir que la cooperación vaya más allá de intercambios de información y de expertos, de desarrollo de métodos y modelos compatibles o de una cierta coordinación en las áreas donde la OSCE y la UE desarrollan sus actividades. La realidad es que la OSCE ya no puede considerar como exclusivo ningún ámbito en cuestiones de seguridad pues ya hemos visto que otras organizaciones como la UE están ampliando sus capacidades. Ninguna de las organizaciones europeas y transatlánticas quiere ser considerada como “irrelevante”. En consecuencia, la solución no suele ser otra que lo que los textos en inglés llaman *the way forward*, y otros consideran una simple “huída hacia delante” que no siempre va acompañada de la definición de unos objetivos precisos, y que se presenta en forma de ampliación del número de miembros o de la asunción de nuevas capacidades. La consecuencia indirecta es el aumento de la marginalización de la OSCE, además de una incidencia negativa en la cooperación entre las instituciones. El problema se agudiza para la OSCE desde el momento en que es, a diferencia de la OTAN, una entidad de *soft security*, y, carece de las estructuras económicas y de las ayudas financieras de la UE. Pierde, por tanto, su atractivo como foro para muchos Estados participantes, a lo que se añade que algunas de sus capacidades como la gestión de crisis, han sido también asumidas por la OTAN y la UE. Así pues, el futuro de la OSCE como estructura de cooperación dependerá una vez más de la voluntad de los Estados participantes, pues éstos deberían estar convencidos de que tanto las normas como los procedimientos de la OSCE, así como sus instituciones y mecanismos, se ajustan a sus

necesidades específicas. El problema es que piensen que esas necesidades quedan cubiertas mejor por la organización que ahora mismo tiene mayor peso específico y visibilidad en la escena internacional: la UE. En resumen, hay que insistir en que se trata una cuestión de voluntad política y no bastará con poner el acento en reformas estructurales para la OSCE, pues sin la voluntad de los Estados participantes, la institución tendrá muchas dificultades en obtener los recursos necesarios, particularmente los financieros, para desarrollar sus objetivos y alcanzar una mayor credibilidad.

XXIV

Tras el análisis de los principios de globalidad, indivisibilidad y cooperación que informan la concepción de la seguridad de la OSCE, es obligado preguntarse si las organizaciones transatlánticas y europeas, que también forman parte de lo que vino en llamarse “arquitectura europea de seguridad”, comparten esos mismos principios. Nuestra respuesta es afirmativa tras un análisis de los documentos y práctica de la OTAN y la UE. En lo referente al principio de integridad de la seguridad, hay que remontarse a los orígenes de la Alianza Atlántica, cuando se dio el intento de presentarla, más que como un puro pacto defensivo, como una especie de “comunidad atlántica”, lo que quedó de alguna manera reflejado en el art. 2 del Tratado de Washington, que hacía referencias a las instituciones libres de los Estados Parte y a los propósitos de eliminar conflictos en sus políticas económicas y de estimular la colaboración entre ellas. Este artículo, conocido como el artículo canadiense, al ser postulado por la diplomacia de aquel país, concebía a la Alianza como el punto de partida de una comunidad o federación del Atlántico Norte, que supondría un marco de cooperación entre las democracias occidentales, también en aspectos económicos o culturales. La comunidad resultante tendría que contribuir a originar un sentimiento de pertenencia o identidad que forjara relaciones privilegiadas y vínculos de solidaridad entre sus miembros. No triunfó esta tesis pero al menos influyó en la trayectoria de la OTAN, al establecer la reciprocidad y las consultas como algunos de los principios de gobierno más destacados de la organización. Con posterioridad, las directrices que rigen el sistema de consultas de la OTAN serían establecidas en 1956 por el “Comité de los Tres”, encargado de hacer propuestas concretas para el incremento de la cooperación en los terrenos político-económico, técnico-científico. Pero los intentos de desarrollo de una dimensión no militar de la seguridad en el marco de la Alianza no han cuajado porque los objetivos básicos siguen siendo esencialmente militares y porque la cooperación en otros ámbitos ha sido confiada a otras organizaciones internacionales surgidas en el área europea.

Pese a todo, con el transcurso de los años, se consolidaría una estructura civil en la OTAN, con la creación de diversos Comités: político, de asesores económicos, de información y relaciones culturales, científico, de infraestructura, de revisión de la defensa, de planes de emergencia civil. Por último, cabe añadir que la consideración de la OTAN como una comunidad democrática de seguridad encuentra su principal expresión en una

Conferencia de parlamentarios de los países de la Alianza, a pesar de haber sido creada al margen del Tratado fundacional, y lleva la denominación de Asamblea Parlamentaria de la OTAN. Es un órgano interparlamentario independiente sin vínculos formales con la Alianza. Detrás de la dimensión parlamentaria de la Alianza, subyace, sin duda, la consabida idea de que las democracias no se hacen la guerra entre sí y, en consecuencia, toda ampliación de la OTAN implicaría en teoría una expansión de la democracia, pero esta aseveración podría cuestionarse en caso de involución interna en un Estado miembro. Dado el principio de unanimidad existente en la toma de decisiones, sería muy difícil ponerse de acuerdo para expulsar a un miembro que adoptara un régimen autoritario.

XXV

El principio de la indivisibilidad de la seguridad tiene indudables connotaciones geográficas que, en el caso de la OTAN, se refieren al espacio del Atlántico Norte y que conlleva una novedad de alcance histórico: la implicación de Estados Unidos en la defensa de Europa, lo que suponía un giro radical en la política exterior norteamericana hasta entonces reticente a involucrarse a largo plazo en los antagonismos políticos y militares de Europa. Por el contrario, los norteamericanos se mostraron dispuestos a forjar un vínculo permanente con Europa, lo que luego se conocería como nexo o vínculo trasatlántico, ante la petición urgente de los europeos occidentales, pero también lo hicieron en aras de su propio interés nacional. Sin embargo, tras el final de la guerra fría, hay quien cuestionaría la razón de ser de la Alianza, al considerar que no podría perdurar una vez desaparecida la amenaza exterior soviética, pues en la Historia no abundan los casos de alianzas políticas tras la desaparición del enemigo. Aunque se ha hecho hincapié en el mantenimiento del vínculo trasatlántico en los comunicados oficiales, tales afirmaciones no siempre han encontrado su correspondencia en el terreno práctico. Por ejemplo, el conflicto de Kosovo (1999) contribuyó a acentuar las tendencias unilaterales estadounidenses, pues en la percepción de Washington quedó demostrada la debilidad de los aliados europeos tanto en el nivel de las decisiones como en el de las capacidades militares. Por otra parte, y tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, en algunos círculos estadounidenses se extendió la percepción de que los acuerdos multilaterales en materia de seguridad eran una especie de lastre que limitaba la capacidad de respuesta y la libertad de movimientos norteamericanos en la escena internacional, y entre estos acuerdos se incluiría la Alianza Atlántica. Desde entonces está latente en la práctica la tesis de que Washington tendría que hacer mayor hincapié en la formación de coaliciones *ad hoc* (“coalitions of the willing”), tal y como podría verse en la guerra de Irak (2003), que pareció responder a una preferencia estadounidense por las asociaciones informales.

Todo indica que Estados Unidos se reservará siempre la posibilidad de negociar bilateralmente con cada uno de los aliados para conseguir su apoyo político y, eventualmente, algún tipo de ayuda militar o financiera. Detrás de este debate, que contribuye a debilitar la relación trasatlántica, están acaso los recelos norteamericanos ante el eventual surgimiento de una Europa que pudiera actuar de contrapeso, de modo

independiente o incluso contrario a Estados Unidos. Pese a todo, el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en la Cumbre de Washington (1999), reiteró que la seguridad de Europa y América del Norte son indivisibles. Sin embargo, en la debilitación del vínculo trasatlántico subyace una cierta pérdida de una razón de ser compartida por todos sus miembros, algo que sí existía con la amenaza soviética durante la guerra fría. Pero también el vínculo se debilitará sin una Europa más fuerte en el ámbito de la seguridad y defensa, sobre todo si tenemos en cuenta que el centro de gravedad de poder del planeta se desplaza inexorablemente hacia el continente asiático y las orillas del Pacífico.

Añadamos finalmente que la indivisibilidad de la seguridad guarda también relación con el proceso de ampliación de la Alianza decidido en la Cumbre de Bruselas (1994). Esta ampliación no obedecía a que se percibiera una amenaza externa inmediata sino que se buscaba la estabilidad en Europa por medio de la integración. Sin embargo, las sucesivas ampliaciones pueden aparejar que la OTAN se convierta en una *toolbox*, en la que se busquen aliados específicos para misiones específicas. Paradójicamente la regla de la unanimidad en las decisiones que impera en la Alianza favorece que se subrayen los aspectos de la voluntariedad frente a los de las actuaciones colectivas, lo cual repercute indudablemente en el principio de que la seguridad es indivisible.

XXVI

El proceso de ampliación de la OTAN es una muestra de cómo el objetivo primario del Tratado de Washington, la defensa colectiva, ha pasado a un segundo plano y ha cobrado mayor importancia una seguridad basada en la cooperación, pues en el entorno actual de la seguridad predominan más los factores de riesgo que amenazas directas y tangibles. Ahora hay que prevenir conflictos y gestionar crisis, más allá incluso de los límites cubiertos por el Tratado. De ahí la importancia que ha adquirido en la OTAN la cooperación en materia de seguridad: con aquellos países que en su día fueron adversarios y que deseaban integrarse en la organización, o bien con otros que juegan un papel crucial en la seguridad europea como es el caso de la Federación Rusa. En este sentido, el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA)- que sustituyó en 1997 al Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN)- y la Asociación para la Paz (APP) son instrumentos para ayudar a los países interesados para un posible ingreso en la Alianza, aunque no sea su finalidad exclusiva. En los casos en que este interés no se plantee –o esté lejana la fecha de una posible adhesión-, siempre serán un medio para seguir trabajando estrechamente con la OTAN, en unos casos para desarrollar sus capacidades y estructuras de defensa, y en otros para contribuir con un número importante de efectivos a las operaciones dirigidas por la Alianza. Así, por ejemplo, la APP se ha orientado hacia el desarrollo de fuerzas interoperativas con las de la Alianza en determinadas áreas como el mantenimiento de la paz, las operaciones humanitarias o de búsqueda y salvamento.

Por otra parte, la OTAN ha tratado de construir con la Federación Rusa una relación a través de un acuerdo político que estableciera un foro de consultas políticas y vínculos militares. Primero, fue el Acta Fundacional sobre las Relaciones, Cooperación y Seguridad Mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa (1997), donde se establecía un marco para las consultas, cooperación y coordinación por medio del Consejo Conjunto

Permanente OTAN-Rusia; pero este foro para las relaciones entre la Alianza y Rusia iría adquiriendo rasgos de extrema formalidad, algo insuficiente para establecer una asociación estable y duradera. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 trajeron, por el contrario, una convergencia de intereses entre la Alianza y Rusia que se tradujo en la constitución de un Consejo OTAN-Rusia (2002). Por lo demás, la seguridad y la estabilidad no son posibles en el espacio euroatlántico sin una auténtica cooperación entre la Alianza y Rusia tanto dentro como fuera de Europa, compartiendo responsabilidades e intereses.

XXVII

La concepción de la seguridad de la Unión Europea está presente en el Documento Estratégico “Una Europa segura en un mundo mejor”. En primer lugar, se trata de una seguridad global o integral que tiene en cuenta los factores sociales y económicos además de los militares. No se puede desvincular prosperidad de seguridad: la dimensión militar no es suficiente para hacer frente a las crisis, y el comercio y las ayudas económicas no bastan por sí solos para pacificar el mundo. La visión global de la seguridad que tiene la UE considera las raíces socio-económicas (pobreza, enfermedades, competencia por los recursos naturales, dependencia energética) de las amenazas inseparables de sus manifestaciones violentas o militares. La Unión considera también como amenazas de carácter global el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. En el caso del terrorismo descarta que pueda combatirse con el mero uso de la fuerza y aboga por una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros. Considera además que la existencia de Estados frágiles o en descomposición representa una amenaza para la seguridad global y desde esta perspectiva señala que el concepto tradicional de autodefensa, basado en el peligro de invasión, está desfasado ante las nuevas amenazas que situarán a menudo la primera línea de defensa en el extranjero. Asimismo la delincuencia organizada es percibida por la UE como una amenaza que ha hecho de Europa su objetivo primordial, dadas las fronteras permeables de la Unión, y guarda relación con el tráfico de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas. La UE intentará combatirla por medio del desarrollo de un espacio único europeo de libertad, justicia y seguridad.

XXVIII

El principio de una seguridad indivisible en la UE guarda relación con el objetivo de crear seguridad en los países vecinos. Este es el origen de la Política Europea de Vecindad (PEV), con la que la UE busca relaciones privilegiadas en lugar de líneas divisorias. Se trataría de compartir los valores y objetivos de la Unión, lo que implica ir más allá de la simple cooperación, e incluye medidas de integración política y económica. De este modo la UE intentaría extender la seguridad y la estabilidad más allá de sus fronteras aunque para esto sería necesario promover un conjunto de países “bien gobernados” al este de la Unión y a orillas del Mediterráneo. Así, por ejemplo, resulta primordial un entendimiento de la UE con la Federación Rusa, pese a que la actividad

exterior de ambas se sustente sobre criterios distintos: la Unión hace hincapié en la acción económica y la consiguiente armonización legislativa, así como en el fomento de los sistemas democráticos, lo que implica una convergencia entre la política interior y la exterior. Por el contrario, Rusia es una nación muy aferrada a su soberanía, como heredera de un Imperio autocrático y multinacional, representante todavía de una concepción westfaliana de las relaciones internacionales. Por si fuera poco, existe una interpretación diferente de la cooperación entre la UE y Rusia: la estrategia europea sobre Rusia es extender los valores democráticos, pero para los rusos la relación con Bruselas es un instrumento para la consolidación del poder económico y diplomático de Rusia.

Otros vecinos a los que la UE pretende exportar seguridad y estabilidad son los Balcanes Occidentales, por medio del Pacto de Estabilidad del Sureste europeo, que tiene su origen en el Consejo Europeo de Colonia (1999), y los países mediterráneos, cuyas relaciones se inscriben en el marco del proceso de Barcelona o de asociación euromediterránea (AEM), inspirado por una concepción de una seguridad integral, desarrollada en tres dimensiones o vertientes: la política exterior y de seguridad, la económica y financiera, y la humana, social y cultural. La exportación de la seguridad a los países vecinos de la UE se inscribe en lo que se ha calificado de “poder transformador de la Unión Europea”, en la que el Derecho es una herramienta de la política exterior. Esto se aprecia de manera inequívoca en la PEV, demostración de que la seguridad y la estabilidad son indivisibles y no se quedan al otro lado de las fronteras de la Unión sino que intentan cruzarlas por medio de una mayor integración política y económica.

XXIX

La concepción global de la seguridad en la UE implica hacer frente a desafíos de alcance planetario, y a la vez conlleva el reconocimiento de que no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy. Por tanto, es necesario el fomento de la cooperación. En este sentido, la Unión se remite a una de las premisas originarias del proyecto de integración europea: las relaciones internacionales deben basarse en foros multilaterales basados en la negociación. La UE considera que el marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas, y existe una estrecha semejanza de sus objetivos con los de las Naciones Unidas en promover los valores de la democracia, el desarrollo sostenible, la economía de mercado o la diversidad. La cooperación entre la organización europea y la mundial se ve también favorecida por sus propósitos comunes de difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos.

La defensa del multilateralismo no impide, sin embargo, a la UE considerar a las relaciones trasatlánticas como uno de los elementos centrales del sistema internacional, pese a que algunas acciones de la reciente política exterior norteamericana parecen haberse apartado de la óptica multilateral. Con todo, la UE seguirá preconizando una asociación eficaz y equilibrada con Estados Unidos, en la que la OTAN seguirá siendo una asociación estratégica todavía necesaria porque la PESD no nació para sustituir a la OTAN –ni tiene las capacidades suficientes ni podría desempeñar la tradicional función de defensa colectiva- sino para complementarla, con independencia de que vaya adquiriendo progresivamente más capacidades. Con todo, es posible que en el futuro asistamos a una nueva relación trasatlántica que no se base exclusivamente en la OTAN sino que sea la expresión de una relación revisada entre la UE y Estados Unidos, pues en el mundo del

siglo XXI se perfilan nuevas asociaciones estratégicas de cooperación en las que la UE debería jugar el papel de uno de los principales actores mundiales.

ANEXOS

DOCUMENTOS DE LA OSCE



Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

**CÓDIGO DE CONDUCTA
SOBRE LOS ASPECTOS POLÍTICO-MILITARES
DE LA SEGURIDAD**

3 de diciembre de 1994

Serie del Programa de Acción Inmediata, N° 7

Nota: El presente documento se aprobó en la 91ª Sesión Plenaria del Comité Especial del Foro de la CSCE de Cooperación en materia de Seguridad celebrada en Budapest el 3 de diciembre de 1994 (véase FSC/Diario N° 94).

DOC.FSC/1/95
3 de diciembre de 1994
ESPAÑOL
Original: INGLÉS
Versión corregida del 21 de diciembre de 1994

CÓDIGO DE CONDUCTA SOBRE LOS ASPECTOS POLÍTICO-MILITARES DE LA SEGURIDAD

PREÁMBULO

Los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE),

Reconociendo la necesidad de fortalecer la cooperación en materia de seguridad, entre otras formas, mediante la promoción de normas de conducta responsable y cooperativa en la esfera de la seguridad,

Confirmando que no hay nada en el presente Código que menoscabe la validez y aplicabilidad de los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas o de otras disposiciones del derecho internacional,

Reafirmando la plena validez de los principios rectores y de los valores comunes del Acta Final de Helsinki, la Carta de París y el Documento de Helsinki 1992, expresión de las responsabilidades de los Estados entre sí y de los gobiernos hacia sus pueblos, así como la validez de otros compromisos de la CSCE,

Han adoptado el siguiente Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad:

I

1. Los Estados participantes ponen de relieve que el pleno respeto de todos los principios de la CSCE incorporados en el Acta Final de Helsinki y la aplicación de buena fe de todos los compromisos adquiridos en la CSCE tienen importancia fundamental para la estabilidad y la seguridad, y que por consiguiente constituyen una cuestión de interés directo y legítimo para todos ellos.
2. Los Estados participantes confirman la validez continua de su concepto integral de la seguridad, iniciado en el Acta Final, que relaciona el mantenimiento de la paz con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo, vincula la cooperación en materia de economía y medio ambiente con las relaciones pacíficas entre los Estados.
3. Siguen convencidos de que la seguridad es indivisible y de que la seguridad de cada uno de ellos está indisolublemente vinculada a la seguridad de todos los demás. No reforzarán su seguridad a expensas de la seguridad de otros Estados. Promoverán sus propios intereses en materia de seguridad de conformidad con el esfuerzo común para fortalecer la seguridad y la estabilidad en la región de la CSCE y más allá de la misma.
4. Reafirmando su respeto a la igualdad soberana y la individualidad de cada uno de ellos, así como a los derechos inherentes a su soberanía y por ella abarcados, los Estados participantes basarán sus relaciones mutuas en materia de seguridad en un enfoque de cooperación. Resaltan a este respecto la función clave de la CSCE. Continuarán desarrollando instituciones complementarias y reforzadas mutuamente, con inclusión de organizaciones europeas y transatlánticas, iniciativas bilaterales y multilaterales y diversas formas de cooperación regional y

subregional. Los Estados participantes cooperarán para garantizar que todos estos arreglos en materia de seguridad estén armonizados con los principios de la CSCE y con los compromisos establecidos en este Código.

5. Están decididos a actuar de forma solidaria si se violan las normas y compromisos de la CSCE, y a facilitar respuestas concertadas a los desafíos contra la seguridad con que puedan enfrentarse como resultado de ello. Cuando un Estado participante pida asistencia para realizar su autodefensa individual o colectiva, los países participantes celebrarán consultas con prontitud, de conformidad con sus responsabilidades ante la CSCE. Examinarán conjuntamente la naturaleza de la amenaza y las medidas que puedan requerirse en defensa de sus valores comunes.

II

6. Los Estados participantes no apoyarán de ningún modo las actividades terroristas y adoptarán medidas adecuadas para evitar y combatir el terrorismo en todas sus formas. Cooperarán plenamente para combatir la amenaza de actividades terroristas mediante la aplicación de instrumentos y compromisos internacionales que convengan a este respecto. En especial, adoptarán medidas para cumplir los requisitos de los acuerdos internacionales en virtud de los cuales se obligan a procesar a los terroristas o a conceder su extradición.

III

7. Los Estados participantes recuerdan que los principios del Acta Final de Helsinki tienen importancia primordial y que, en consecuencia, se aplicarán por igual y sin reservas, y que cada uno de ellos se interpretará en relación con los demás.

8. Los Estados participantes no prestarán asistencia o apoyo a los Estados que violen su obligación de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o de cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas y con la Declaración sobre los Principios que Rigen las Relaciones entre los Estados Participantes contenida en el Acta Final de Helsinki.

IV

9. Los Estados participantes reafirman el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, reconocido en la Carta de las Naciones Unidas.

10. Cada Estado participante, teniendo en cuenta las legítimas preocupaciones de seguridad de otros Estados, podrá determinar libremente por sí mismo sus intereses en materia de seguridad sobre la base de la igualdad soberana, y tendrá el derecho a elegir libremente sus propios arreglos en materia de seguridad, de conformidad con el derecho internacional y con los compromisos relativos a los principios y objetivos de la CSCE.

11. Los Estados participantes tienen el derecho soberano de pertenecer o no a organizaciones internacionales, y de ser o no parte en tratados bilaterales o multilaterales, incluidos los tratados de alianza; asimismo, tienen derecho a la neutralidad. Cada Estado tiene el derecho de modificar su condición a este respecto, sujeto a los acuerdos y procedimientos pertinentes. Cada Estado respetará los derechos de todos los demás a este respecto.

12. Cada Estado participante sólo mantendrá una capacidad militar proporcional a las necesidades legítimas de seguridad comunes o individuales, tomando en consideración sus obligaciones en virtud del derecho internacional.

13. Cada Estado participante determinará sus capacidades militares sobre la base de los procedimientos democráticos nacionales, teniendo en cuenta las preocupaciones legítimas de otros Estados en materia de seguridad, así como la necesidad de contribuir a la seguridad y la estabilidad internacionales. Ningún Estado participante intentará imponer una dominación militar sobre otro Estado participante.

14. Un Estado participante podrá estacionar sus fuerzas armadas en el territorio de otro Estado participante de conformidad con un acuerdo libremente negociado entre ellos así como de conformidad con el derecho internacional.

V

15. Los Estados participantes aplicarán de buena fe todos y cada uno de sus compromisos en la esfera del control de armamentos, el desarme y el fomento de la confianza y la seguridad, como elemento importante de su seguridad indivisible.

16. Con vistas a reforzar la seguridad y la estabilidad en la región de la CSCE, los Estados participantes reafirman su compromiso de promover el control de los armamentos, el desarme y las medidas de fomento de la confianza y la seguridad.

VI

17. Los Estados participantes se comprometen a cooperar, inclusive mediante el establecimiento de condiciones económicas y ambientales adecuadas, para contrarrestar las tensiones que puedan provocar conflictos. El origen de estas tensiones yace en violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales así como de otros compromisos en la dimensión humana; las manifestaciones de nacionalismo agresivo, racismo, chovinismo, xenofobia y antisemitismo también pueden poner en peligro la paz y la seguridad.

18. Los Estados participantes resaltan la importancia tanto de la pronta identificación de conflictos potenciales como de sus esfuerzos conjuntos en la esfera de prevención de conflictos, gestión de crisis y arreglo pacífico de controversias.

19. En caso de conflicto armado, los Estados participantes tratarán de facilitar el cese efectivo de hostilidades y de crear condiciones que favorezcan la solución política del conflicto. Cooperarán en apoyo de la ayuda humanitaria dirigida a mitigar el sufrimiento de la población civil, inclusive facilitando el movimiento de personal y de recursos dedicados a dichas tareas.

VII

20. Los Estados participantes consideran que el control político democrático de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna, así como de los servicios de información y de la policía, es un elemento indispensable de estabilidad y seguridad. Fomentarán la integración de sus fuerzas armadas en la sociedad civil como una importante expresión de democracia.

21. Cada Estado participante establecerá y mantendrá en todo momento la dirección eficaz y el control de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad por autoridades establecidas de

acuerdo a la constitución, investidas de legitimidad democrática. Cada Estado participante establecerá controles para velar por que esas autoridades cumplan con sus responsabilidades constitucionales y legales. Los Estados participantes definirán claramente las funciones y las misiones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente dentro del marco constitucional.

22. Cada Estado participante velará por que sus gastos de defensa sean aprobados por su poder legislativo. Cada Estado participante, teniendo debidamente en cuenta las necesidades de seguridad nacional, moderará sus gastos militares y velará por la transparencia y el público acceso a la información relacionada con las fuerzas armadas.

23. Cada Estado participante, aun atendiendo al ejercicio de los derechos civiles de los miembros de sus fuerzas armadas, velará por que éstas, como tales, sean políticamente neutrales.

24. Cada Estado participante adoptará y mantendrá medidas para impedir la utilización accidental o no autorizada de medios militares.

25. Los Estados participantes no tolerarán ni apoyarán fuerzas no sometidas ni controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente. Si un Estado participante no puede ejercer su autoridad sobre tales fuerzas, podrá iniciar consultas en el marco de la CSCE para examinar las medidas que deban adoptarse.

26. Cada Estado participante garantizará que, de conformidad con sus compromisos internacionales, sus fuerzas paramilitares no adquirirán una capacidad para realizar misiones de combate que sea superior a aquélla para la que fueron establecidas.

27. Cada Estado participante garantizará que el reclutamiento o la llamada a filas de personas para que presten servicio en sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad sea compatible con sus obligaciones y compromisos con respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

28. Los Estados participantes recogerán en sus leyes u otros documentos pertinentes los derechos y deberes del personal de sus fuerzas armadas. Considerarán la posibilidad de establecer exenciones o alternativas al servicio militar.

29. Los Estados participantes difundirán ampliamente en sus respectivos países el derecho humanitario internacional aplicable en caso de guerra. Recogerán en sus programas y reglamentos de enseñanza militar sus compromisos en esta esfera, de conformidad con la práctica nacional.

30. Cada Estado participante instruirá a sus fuerzas armadas sobre el derecho humanitario internacional, convenios y compromisos humanitarios internacionales que regulan los conflictos armados, y velará por que esas personas tengan conciencia de que, en virtud del derecho nacional e internacional, son responsables individualmente de sus actos.

31. Los Estados participantes velarán por que el personal de sus fuerzas armadas investido de mando ejerza su autoridad de conformidad con el derecho nacional e internacional pertinente y sepa que puede ser considerado personalmente responsable, en aplicación del mencionado derecho, del ejercicio ilícito de dicha autoridad, y que no debe dar órdenes contrarias al derecho nacional e internacional. La responsabilidad de los superiores no exime a los subordinados de ninguna de sus responsabilidades individuales.

32. Cada Estado participante velará por que el personal que sirva en sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad pueda disfrutar y ejercer sus derechos humanos y libertades

fundamentales recogidos en los documentos de la CSCE y el derecho internacional, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales pertinentes y con las necesidades del servicio.

33. Cada Estado participante establecerá procedimientos jurídicos y administrativos apropiados para proteger los derechos de todo el personal de sus fuerzas armadas.

VIII

34. Cada Estado participante velará por que sus fuerzas armadas estén, en la paz y en la guerra, mandadas, dotadas, adiestradas y equipadas de forma compatible con las disposiciones del derecho internacional y sus obligaciones y compromisos respectivos relativos a la utilización de las fuerzas armadas en los conflictos armados, incluidos, según proceda, los Convenios de La Haya de 1907 y 1954, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, así como la Convención de 1980 sobre la Utilización de Ciertas Armas Convencionales.

35. Cada Estado participante velará por que su política y doctrina de defensa corresponda al derecho internacional relativo a la utilización de las fuerzas armadas, inclusive en los conflictos armados, y a los compromisos pertinentes del presente Código.

36. Cada Estado participante velará por que toda decisión de destinar sus fuerzas armadas a misiones de seguridad interna se adopte de conformidad con procedimientos constitucionales. Esas decisiones prescribirán las misiones de las fuerzas armadas, garantizando que se realicen bajo el control efectivo de las autoridades constitucionalmente establecidas y con sujeción al estado de derecho. Si en la realización de sus misiones de seguridad interna no se puede impedir el recurso a la fuerza, cada Estado participante velará por que ésta se utilice en la medida necesaria para el cumplimiento de la ley. Las fuerzas armadas harán lo posible por evitar que se causen daños a las personas civiles o sus bienes.

37. Los Estados participantes no utilizarán las fuerzas armadas para restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles de las personas, consideradas individualmente o como representantes de grupos, ni para despojarlas de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica.

IX

38. Cada Estado participante es responsable de la aplicación del presente Código. Si se le pide, un Estado participante dará explicaciones adecuadas con respecto a su aplicación del Código. Se utilizarán los órganos, mecanismos y procedimientos adecuados de la CSCE para evaluar, examinar y, en caso necesario, mejorar la aplicación del presente Código.

X

39. Las disposiciones adoptadas en el presente Código de Conducta son políticamente vinculantes. En consecuencia, el presente Código no podrá registrarse con arreglo al Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. El presente Código entrará en vigor el 1 de enero de 1995.

40. Nada de lo dispuesto en el presente Código alterará la naturaleza y el contenido de los compromisos establecidos en otros documentos de la CSCE.

41. Los Estados participantes tratarán de garantizar que sus pertinentes documentos y procedimientos internos, o sus instrumentos jurídicos cuando proceda, recojan los compromisos adquiridos en virtud del presente Código.
42. El texto del presente Código se publicará en cada Estado participante, que lo difundirá y dará a conocer con la mayor amplitud posible.

Para obtener más información sobre la
Organización para la Seguridad y la
Cooperación en Europa y sus actividades:

Secretaría de la OSCE
Kärntner Ring 5-7
A-1010 Viena (Austria)
Teléfono: (+431) 514 36-0
Telefax: (+431) 514 36-99
Dirección correo electrónico INTERNET:
pm-dab@osce.org.at

Para obtener más ejemplares del presente
documento o de otros títulos publicados
por la OSCE:

Oficina de Praga de la Secretaría de la OSCE
Rytířská 31
CZ-110 00 Praga 1 (República Checa)
Teléfono: (+422) 216 10-217
Telefax: (+422) 2422 38 83 ó 2423 05 66
Dirección correo electrónico INTERNET:
osceprag@ms.anet.cz

CARTA SOBRE LA SEGURIDAD EUROPEA

Estambul, noviembre de 1999

1. En los albores del Siglo XXI, nosotros Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la OSCE, declaramos nuestro firme compromiso con un área de la OSCE libre, democrática y mejor integrada, en la que los Estados participantes estén en paz unos con otros y en la que las personas y las comunidades vivan en paz, prosperidad y seguridad. Para poner en práctica ese compromiso hemos decidido adoptar una serie de medidas nuevas. Hemos acordado:

- Adoptar una Plataforma para la Seguridad Cooperativa, con el fin de intensificar la cooperación entre la OSCE y otras organizaciones e instituciones internacionales, haciendo así un mejor uso de los recursos de la comunidad internacional;
- Desarrollar la función de la OSCE al servicio de la paz, reflejando así mejor su enfoque global de la seguridad;
- Crear Equipos periciales de asistencia y cooperación rápidas (REACT), que permitan a la OSCE responder con presteza a las solicitudes de asistencia y de despliegue de grandes operaciones civiles sobre el terreno;
- Ampliar nuestra capacidad para llevar a cabo actividades conexas a las de policía, con el fin de ayudar a mantener el Estado de derecho;
- Establecer un Centro de Operaciones, con objeto de planificar y desplegar operaciones de la OSCE sobre el terreno;
- Reforzar el proceso de consulta dentro de la OSCE, estableciendo un Comité Preparatorio bajo la égida del Consejo Permanente de la OSCE.

Estamos decididos a evitar siempre que sea posible el estallido de conflictos violentos. Las medidas que hemos acordado adoptar en la presente Carta fortalecerán la capacidad de la OSCE a ese respecto, así como su capacidad para solucionar conflictos y rehabilitar sociedades asoladas por la guerra y la destrucción. La Carta contribuirá a la formación de un espacio de seguridad común e indivisible, y favorecerá la creación de un área de la OSCE sin líneas divisorias ni zonas con distintos niveles de seguridad.

I. NUESTROS DESAFÍOS COMUNES

2. El último decenio del siglo XX ha aportado grandes logros al área de la OSCE; la cooperación ha reemplazado a la vieja confrontación, pero no se ha eliminado el peligro de conflictos entre los Estados. Hemos dejado atrás las antiguas divisiones europeas, pero han surgido nuevos riesgos y desafíos. Desde que firmamos la Carta de París se ha hecho más patente que las amenazas a nuestra seguridad pueden surgir tanto de conflictos dentro de los Estados como de conflictos entre Estados. Hemos presenciado conflictos que a menudo han nacido de violaciones flagrantes de las normas y principios de la OSCE. Hemos sido testigos de atrocidades de una índole que pensábamos había quedado relegada al pasado. En este último decenio se ha puesto de manifiesto que todos estos conflictos pueden suponer una amenaza para la seguridad de todos los Estados participantes en la OSCE.

3. Estamos decididos a aprender de los peligros de la confrontación y la división entre Estados, así como de las tragedias del último decenio. Es preciso consolidar la paz y la seguridad mediante un enfoque que combine dos elementos básicos: el fomento de la confianza entre las personas que conviven en un mismo Estado y el desarrollo de vínculos de cooperación más estrechos entre los Estados. Por tanto vamos a fortalecer los instrumentos existentes y desarrollar otros nuevos para proporcionar asistencia y asesoramiento. Intensificaremos nuestros esfuerzos por asegurar el pleno respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluidos los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales. Paralelamente, fortaleceremos nuestra capacidad para mejorar la confianza y la seguridad entre los Estados. Estamos decididos a desarrollar aún más los medios a nuestro alcance para solucionar las controversias entre los Estados por medios pacíficos.

4. El terrorismo internacional, los extremismos violentos, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas suscitan problemas cada vez más graves para la seguridad. El terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones y sean cuales fueren sus motivos, es inaceptable. Intensificaremos nuestros esfuerzos por evitar la preparación y financiación en nuestros territorios de cualquier acto de terrorismo, y por denegar todo refugio seguro a los terroristas. La acumulación excesiva y desestabilizadora y la difusión incontrolada de armas cortas y de armas ligeras constituyen una amenaza para la paz y la seguridad. Estamos decididos a incrementar nuestra protección contra esos nuevos riesgos y desafíos; las instituciones democráticas fuertes y el Estado de derecho son la base de esa protección. Estamos también decididos a cooperar más activamente y más estrechamente para hacer frente a esos problemas.

5. Toda agravación de los problemas económicos o del deterioro del medio ambiente puede tener graves consecuencias para nuestra seguridad. La cooperación en las esferas económica, científica, tecnológica y ambiental reviste, por ello, una importancia crucial. Endureceremos nuestra respuesta a dichas amenazas mediante reformas económicas y ambientales continuadas, marcos estables y transparentes para la actividad económica, y el fomento de la economía de mercado, prestando al mismo tiempo la debida atención a los derechos sociales y económicos. Aplaudimos el proceso de transformación económica sin precedentes que se está llevando a cabo en muchos Estados participantes. Les alentamos a que prosigan dicho proceso de reforma, que contribuirá a la seguridad y prosperidad en toda el área de la OSCE. Intensificaremos las actividades que hemos emprendido en todas y cada una de las dimensiones de la OSCE para combatir la corrupción y promover el Estado de derecho.

6. Confirmamos que la seguridad en las áreas cercanas, en especial en el área del Mediterráneo, así como en las áreas directamente adyacentes a Estados participantes, tales como en las del Cáucaso y de Asia Central, tiene una importancia cada vez mayor para la OSCE. Reconocemos que la inestabilidad en esas áreas crea problemas que afectan directamente a la seguridad y la prosperidad de los Estados de la OSCE.

II. NUESTRA BASE COMÚN

7. Reafirmamos nuestra plena adhesión a la Carta de las Naciones Unidas, al Acta Final de Helsinki, a la Carta de París y a todos los demás documentos de la OSCE a los que hemos dado nuestro asentimiento. Esos documentos son expresión de los compromisos que hemos contraído en común, constituyen el fundamento de nuestra labor, y nos han ayudado a poner fin a la antigua confrontación en Europa y a fomentar una nueva era de democracia, paz y

solidaridad en toda el área de la OSCE. En ellos se establecieron normas claras para el tratamiento mutuo entre los Estados participantes y para el tratamiento otorgado a todas las personas que viven en sus territorios. Todos los compromisos de la OSCE, sin excepción, se aplican por igual a cada Estado participante. Su aplicación de buena fe es fundamental para las relaciones entre los Estados, entre los Gobiernos y sus pueblos, y entre las organizaciones de las que sean miembros. Los Estados participantes son responsables ante sus ciudadanos y ante los demás Estados participantes del cumplimiento de sus compromisos. Consideramos esos compromisos como un logro de todos y, por tanto, como cuestiones de interés inmediato y legítimo para todos los Estados participantes.

Reafirmamos que la OSCE es un acuerdo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, y constituye una organización de primer recurso para la solución pacífica de las controversias en el interior de su región así como un instrumento clave de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto. La OSCE es el foro de consulta, adopción de decisiones y cooperación, más amplio e integrador de toda su región.

8. Todo Estado participante goza de igual derecho a la seguridad. Reafirmamos el derecho inherente a todos y cada uno de los Estados participantes de elegir o cambiar libremente sus acuerdos de seguridad, así como sus tratados de alianza, conforme evolucionen. Cada Estado goza además del derecho a la neutralidad. Todo Estado participante respetará los derechos al respecto de los demás Estados y no fortalecerá su propia seguridad a expensas de la de otros Estados. En el seno de la OSCE, ningún Estado, grupo de Estados u organización podrá arrogarse una responsabilidad superior para el mantenimiento de la paz o de la estabilidad en el área de la OSCE, o podrá considerar parte alguna del área de la OSCE como su propia esfera de influencia.

9. Edificaremos nuestras relaciones de conformidad con el concepto de una seguridad común y global, y guiados por un espíritu de igualdad asociativa, de solidaridad y de transparencia. La seguridad de cada Estado participante está indisolublemente vinculada a la de todos los demás. Abordaremos las dimensiones humana, económica, política y militar de la seguridad como un todo integrado.

10. Seguiremos manteniendo el consenso como base del proceso decisorio de la OSCE. La flexibilidad y la capacidad de la OSCE para responder con presteza a un entorno político en evolución deberán seguir siendo la médula del enfoque integrador y cooperativo de la OSCE respecto de la seguridad común e indivisible.

11. Reconocemos la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que incumbe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su función esencial al servicio de la seguridad y la estabilidad en nuestra región. Reafirmamos los derechos y obligaciones que hemos contraído con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, así como nuestro compromiso de no recurrir al empleo o la amenaza de la fuerza. A este respecto reafirmamos también nuestro compromiso de buscar una solución pacífica a las controversias, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas.

* * * * *

Sobre estas bases fortaleceremos nuestra respuesta común y mejoraremos nuestros instrumentos comunes con el fin de hacer frente de forma más eficaz a los desafíos que se nos plantean.

III. NUESTRA RESPUESTA COMÚN

COOPERACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES: LA PLATAFORMA PARA LA SEGURIDAD COOPERATIVA

12. Los riesgos y problemas con los que nos enfrentamos en la actualidad no pueden ser resueltos por un solo Estado ni por una única organización. A lo largo del último decenio hemos adoptado medidas importantes para forjar una nueva cooperación entre la OSCE y otras organizaciones internacionales. Estamos decididos a estrechar aún más la cooperación entre las organizaciones internacionales con el fin de aprovechar plenamente los recursos de la comunidad internacional.

Nos comprometemos, a través de la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, que aquí se adopta como elemento esencial de esta Carta, a intensificar y desarrollar aún más la cooperación con las organizaciones competentes, en pie de igualdad y con espíritu asociativo. Los principios de la Plataforma, según quedan establecidos en el documento operativo adjunto a la presente Carta, se aplicarán a aquellas organizaciones o instituciones cuyos miembros decidan adherirse a ellas a título individual y colectivo. Dichos principios se aplican a todas las dimensiones de la seguridad: político-militar, humana y económica. A través de esta Plataforma intentaremos desarrollar y mantener la coherencia política y operativa, basada en valores compartidos, entre los diversos organismos que se ocupan de la seguridad, tanto para responder a toda situación de crisis concreta como para dar respuesta a los nuevos riesgos y problemas. Reconociendo el papel integrador esencial que la OSCE puede desempeñar, ofrecemos la OSCE como marco flexible de coordinación al servicio de la cooperación en el que diversas organizaciones podrán, cuando así proceda, reforzarse mutuamente utilizando sus efectivos especiales. No intentamos crear una jerarquía de organizaciones o una división permanente del trabajo entre ellas.

Estamos dispuestos, en principio, a desplegar los recursos de las organizaciones e instituciones internacionales de las cuales somos miembros, en apoyo de la labor de la OSCE, con sujeción a las decisiones políticas que se vayan adoptando a medida que surjan los casos.

13. La cooperación subregional se ha convertido en un elemento importante para mejorar la seguridad en toda el área de la OSCE. Procesos como el Pacto de Estabilidad para la Europa Sudoriental, que ha sido colocado bajo los auspicios de la OSCE, ayudan a promover nuestros valores comunes y contribuyen a mejorar la seguridad no sólo en la subregión en cuestión, sino en toda el área de la OSCE. Ofrecemos la OSCE, de conformidad con la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, como foro para la cooperación subregional. A ese respecto, y de conformidad con las modalidades establecidas en el documento operativo, la OSCE facilitará el intercambio de información y experiencia entre los grupos subregionales y podrá, si así se le pide, recibir y conservar sus acuerdos y pactos mutuos.

SOLIDARIDAD Y PARTENARIADO

14. Las mejores garantías de paz y seguridad en nuestra región son la voluntad y la capacidad de cada Estado participante para obrar en favor de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Reafirmamos a título individual nuestra voluntad de cumplir plenamente nuestros compromisos. Asumimos también la responsabilidad conjunta de hacer respetar los principios de la OSCE. Estamos por tanto decididos a cooperar en el marco de la OSCE, así como con sus instituciones y

representantes, y estamos dispuestos a utilizar los instrumentos, herramientas y mecanismos de la OSCE. Cooperaremos con espíritu de solidaridad y asociativo al examen continuo de su aplicación. Hoy nos comprometemos a adoptar, tanto en la OSCE como en aquellas organizaciones de las que somos miembros, medidas conjuntas basadas en la cooperación para brindar asistencia a los Estados participantes a fin de facilitar la observancia de los principios y compromisos de la OSCE. Fortaleceremos los instrumentos de cooperación existentes y desarrollaremos otros nuevos a fin de responder de forma más eficaz a las solicitudes de ayuda de los Estados participantes. Buscaremos formas de incrementar aún más la eficacia de la Organización para abordar casos de violaciones claras, flagrantes y continuadas de esos principios y compromisos.

15. Estamos decididos a buscar formas de ayudar a los Estados participantes que soliciten asistencia en casos de ruptura interna del orden público. Examinaremos conjuntamente la naturaleza de la situación y las posibles formas y medios de proporcionar apoyo al Estado en cuestión.

16. Reafirmamos la validez del Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad. De conformidad con las responsabilidades que hemos asumido en el seno de la OSCE, entablaremos rápidamente consultas con todo Estado participante que solicite ayuda para ejercer su derecho de legítima defensa, individual o colectiva, en situaciones de amenaza para su soberanía, integridad territorial o independencia política. Consideraremos conjuntamente la naturaleza de esa amenaza así como las medidas que pueda ser necesario adoptar en defensa de nuestros valores comunes.

NUESTRAS INSTITUCIONES

17. La Asamblea Parlamentaria se ha convertido en una de las instituciones más importantes de la OSCE, que aporta continuamente nuevas ideas y propuestas. Acogemos con satisfacción el papel cada vez más destacado que desempeña, especialmente en las esferas del desarrollo de la democracia y de la supervisión de elecciones. Pedimos a la Asamblea Parlamentaria que amplíe aún más sus actividades como componente esencial de nuestros esfuerzos por fomentar la democracia, la prosperidad y una mayor confianza no sólo en el seno de los Estados participantes sino también entre ellos.

18. La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN) y el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación son instrumentos esenciales para asegurar el respeto de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de derecho. La Secretaría de la OSCE proporciona una asistencia crucial al Presidente en ejercicio y a las actividades de nuestra Organización, especialmente sobre el terreno. Seguiremos reforzando asimismo las capacidades operativas de la Secretaría de la OSCE para que pueda hacer frente a la expansión de nuestras actividades, y para velar por que las operaciones sobre el terreno funcionen eficazmente y con arreglo a los mandatos y orientaciones que se les haya impartido.

Nos comprometemos a brindar todo nuestro apoyo a las instituciones de la OSCE. Subrayamos la importancia de que haya una estrecha coordinación entre las instituciones de la OSCE, así como entre nuestras operaciones sobre el terreno, con el fin de aprovechar al máximo nuestros recursos comunes. Tendremos en cuenta la necesidad de respetar la diversidad geográfica y el equilibrio entre el personal de ambos sexos al contratar a personal para las instituciones de la OSCE y las operaciones sobre el terreno.

Somos conscientes del enorme desarrollo y diversificación de las actividades de la OSCE. Reconocemos que un gran número de Estados participantes en la OSCE no han podido aplicar la decisión del Consejo Ministerial de Roma de 1993, por lo que puede que surjan dificultades imputables a la falta de capacidad jurídica de la Organización. Nos esforzaremos por dar la solución adecuada a esta situación.

LA DIMENSIÓN HUMANA

19. Reafirmamos que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la democracia y del Estado de derecho constituyen la esencia del concepto de seguridad global de la OSCE. Nos comprometemos a responder a toda amenaza contra la seguridad que provenga de violaciones de los derechos humanos o de las libertades fundamentales, y en particular de la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencia, así como de manifestaciones de intolerancia, nacionalismo agresivo, racismo, patrioterismo, xenofobia y antisemitismo.

La protección y la promoción de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales constituyen factores esenciales para la democracia, la paz, la justicia y la estabilidad en el interior de los Estados participantes y entre estos Estados. A este respecto, reafirmamos nuestros compromisos contraídos concretamente a tenor de las disposiciones pertinentes del Documento de Copenhague 1990 sobre cuestiones de la Dimensión Humana y recordamos el Informe de la Reunión de Expertos sobre Minorías Nacionales celebrada en Ginebra en 1991. El pleno respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, además de constituir una finalidad en sí, lejos de debilitar, puede fortalecer la integridad y soberanía territorial de los Estados. Existen diversos conceptos de autonomía, así como otras soluciones descritas en los documentos anteriormente mencionados, que son conformes a los principios de la OSCE y constituyen formas de preservar y promover la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales en el seno de un Estado existente. Condenamos la violencia dirigida contra cualquier minoría. Nos comprometemos a tomar medidas para promover la tolerancia y edificar sociedades pluralistas en las que toda persona, cualquiera que sea su origen étnico, goce de una plena igualdad de oportunidades. Insistimos en que las cuestiones relativas a las minorías nacionales sólo podrán resolverse satisfactoriamente en el interior de un marco político democrático basado en el Estado de derecho.

Reafirmamos nuestro reconocimiento de que toda persona goza del derecho a poseer una nacionalidad y de que no podrá privarse arbitrariamente a ninguna persona de su nacionalidad. Nos comprometemos a proseguir con nuestros esfuerzos por garantizar a toda persona el ejercicio de este derecho. Nos comprometemos también a promover la protección internacional de las personas apátridas.

20. Reconocemos las dificultades peculiares con las que tropiezan las etnias romaní y sinti, así como la necesidad de tomar medidas eficaces para dotar a las personas pertenecientes a dichas etnias de la plena igualdad de oportunidades, en consonancia con los compromisos de la OSCE. Redoblabemos nuestros esfuerzos para velar por que los romaníes y sinti estén en condiciones de participar plena y equitativamente en nuestras sociedades, y para erradicar la discriminación contra dichas etnias.

21. Estamos decididos a erradicar, en toda el área de la OSCE, la tortura y los tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes. Con este fin, promoveremos la adopción de leyes

que otorguen garantías y remedios procesales y de derecho sustantivo contra dichas prácticas. Prestaremos asistencia a las víctimas y cooperaremos con las organizaciones internacionales y las ONG pertinentes, cuando así proceda.

22. Rechazamos toda política de depuración étnica o de expulsión en masa. Reafirmamos nuestro compromiso de respetar el derecho de asilo y de velar por la protección internacional de los refugiados de conformidad con la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como de facilitar el retorno voluntario de los refugiados y de las personas desplazadas internamente en condiciones dignas y seguras. Trabajaremos en pro de la reinserción sin discriminaciones en sus lugares de origen de los refugiados y de las personas desplazadas internamente.

A fin de mejorar la protección de las personas civiles en tiempos de conflicto buscaremos la manera de reforzar la aplicación del derecho humanitario internacional.

23. El pleno y equitativo ejercicio por la mujer de sus derechos humanos es un factor indispensable para conseguir un área de la OSCE más pacífica, próspera y democrática. Estamos decididos a hacer que la igualdad entre hombres y mujeres forme parte integrante de nuestras políticas, tanto a nivel de nuestros Estados como en el seno de la Organización.

24. Adoptaremos medidas para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer, y para poner fin a la violencia contra mujeres y niños, así como a la explotación sexual y a toda otra forma de trata de seres humanos. A fin de impedir dichos delitos promoveremos, entre otras medidas, la adopción de leyes nuevas o más rigurosas que permitan exigir responsabilidades a los culpables de tales actos, y reforzar la protección de las víctimas. Elaboraremos y aplicaremos asimismo medidas para promover los derechos y los intereses de los niños en situaciones de conflicto armado y postconflicto, especialmente de los niños refugiados o internamente desplazados. Prohibiremos todo servicio armado obligatorio de personas menores de 18 años.

25. Reafirmamos nuestra obligación de celebrar elecciones libres y justas de conformidad con los compromisos de la OSCE y en particular con el Documento de Copenhague 1990. Reconocemos que la OIDDH puede prestar asistencia a los Estados participantes en la preparación y aplicación de su legislación electoral. De conformidad con estos compromisos, invitaremos a nuestras elecciones a observadores de otros Estados participantes, de la OIDDH, de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y de cualesquiera organizaciones e instituciones privadas pertinentes que deseen observar nuestros procesos electorales. Convenimos en dar pronto seguimiento a los informes de evaluación de las elecciones presentados por la OIDDH y a sus recomendaciones.

26. Reafirmamos la importancia de disponer de medios informativos independientes, así como de la libre circulación de la información y del acceso del público a la misma. Nos comprometemos a tomar todas las medidas necesarias para asegurar las condiciones básicas para la existencia de unos medios informativos libres e independientes y para la libre circulación transfronteriza e intraestatal de la información, que consideramos como un elemento esencial de toda sociedad democrática, libre y abierta.

27. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden desempeñar una función vital en el fomento de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho y constituyen un elemento integrante de toda sociedad civil sólidamente constituida. Nos comprometemos

a reforzar la capacidad de las ONG para que contribuyan plenamente al futuro desarrollo de la sociedad civil y al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

LA DIMENSIÓN POLÍTICO-MILITAR

28. Los aspectos político-militares de la seguridad siguen siendo esenciales para los intereses de los Estados participantes. Constituyen un factor clave del concepto global de la seguridad adoptado por la OSCE. El desarme, el control de armamentos y las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad (MFCS) son componentes importantes de la iniciativa general para fortalecer la seguridad mediante el fomento de la estabilidad, la transparencia y la previsibilidad en el ámbito militar. La plena aplicación, la oportuna adaptación y, si es preciso, la ulterior elaboración de acuerdos de control de armamentos y de MFCS, constituyen aportaciones clave a nuestra estabilidad política y militar.

29. El Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) debe seguir sirviendo como piedra angular de la seguridad europea. Ha reducido drásticamente los niveles de equipos. Constituye una aportación fundamental a una Europa más segura e integrada. Los Estados Parte en este Tratado están dando un paso decisivo hacia el futuro. El Tratado está siendo reforzado mediante la adaptación de sus disposiciones con miras a reforzar la estabilidad, previsibilidad y transparencia en una situación evolutiva. Cierta número de Estados Parte reducirán aún más sus niveles de equipos. A su entrada en vigor, el Tratado adaptado estará abierto a la adhesión voluntaria de otros Estados participantes ubicados en la zona comprendida entre el Océano Atlántico y los Montes Urales, aportando así una importante contribución adicional a la estabilidad y la seguridad de Europa.

30. El Documento de Viena de la OSCE 1999 proporciona, junto con otros documentos aprobados por el Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FCS) sobre aspectos político-militares de la seguridad, una herramienta valiosa con la que todos los Estados participantes en la OSCE pueden fortalecer aún más la confianza mutua y la transparencia militar. Seguiremos recurriendo con regularidad a todos los instrumentos de la OSCE en dicho ámbito, procurando adaptarlos oportunamente y aplicarlos plenamente para dar una respuesta adecuada a las necesidades de seguridad en el área de la OSCE. Seguimos comprometidos con los principios enunciados en el Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad. Estamos decididos a proseguir nuestros esfuerzos en el FCS por responder de consuno a las inquietudes comunes en materia de seguridad de los Estados participantes, y por dar curso al concepto de la OSCE de una seguridad global e indivisible en lo que concierne a la dimensión político-militar. Proseguiremos nuestro diálogo sobre cuestiones de fondo en materia de seguridad y encomendaremos a nuestros representantes que lleven a cabo ese diálogo en el marco del FCS.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y MEDIOAMBIENTAL

31. El vínculo entre la seguridad, la democracia y la prosperidad se ha vuelto cada vez más patente en el área de la OSCE, al igual que la amenaza que supone para la seguridad el deterioro del medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales. La libertad económica, la justicia social y el sentido de responsabilidad en lo relativo al medio ambiente son indispensables para la prosperidad. Sobre la base de estos vínculos, velaremos en particular por que se preste la debida atención a la dimensión económica como un elemento de nuestras actividades de alerta temprana y prevención de conflictos. Cumpliremos este propósito con miras, entre otras cosas, a promover la integración de las economías en

transición en la economía mundial y a fin de consolidar el respeto del Estado de derecho y el desarrollo de un orden jurídico transparente y estable en la esfera económica.

32. La OSCE se caracteriza por la cuantía y la diversidad de sus miembros, su enfoque global de la seguridad, su gran cantidad de operaciones sobre el terreno y su largo historial como organización promulgadora de normas. Esas cualidades le permiten detectar las amenazas y actuar como catalizador de la cooperación entre instituciones y organizaciones internacionales de importancia clave en los ámbitos económico y ambiental. La OSCE está dispuesta a desempeñar esta función siempre que así proceda. Fomentaremos esta cooperación entre la OSCE y las organizaciones internacionales pertinentes, en consonancia con la Plataforma para la Seguridad Cooperativa. Reforzaremos la capacidad de la OSCE para gestionar las cuestiones económicas y ambientales de forma que no se dupliquen los trabajos ya en curso ni se reemplacen las iniciativas que puedan llevar a cabo con más eficacia otras organizaciones. Centraremos nuestra atención en ámbitos en los que la OSCE sea especialmente competente. Las iniciativas de la OSCE en el marco de la dimensión humana tienen importantes repercusiones económicas, y sus iniciativas en el marco de la dimensión económica tienen importantes repercusiones humanas al movilizar recursos y talentos humanos y al ayudar a edificar sociedades civiles dinámicas. En el espíritu de la Convención de Aarhus 1998 sobre acceso a la información, participación pública en las decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales, procuraremos en particular velar por la accesibilidad de la información, la participación pública en las decisiones y el acceso a la justicia en asuntos medioambientales.

EL ESTADO DE DERECHO Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

33. Reafirmamos nuestro compromiso con el Estado de derecho. Somos conscientes de la amenaza que supone la corrupción para los valores que compartimos en el seno de la OSCE, al ser fuente de inestabilidad que afecta numerosos aspectos de las dimensiones humana y económica de la seguridad. Los Estados participantes se comprometen a intensificar su lucha contra la corrupción y las condiciones que la propician, y a promover un marco favorable para las buenas prácticas de gobierno y el fomento de la integridad pública. Aprovecharán en mayor medida los instrumentos internacionales vigentes y se ayudarán mutuamente en su lucha contra la corrupción. Como parte de su labor al servicio del Estado de derecho, la OSCE colaborará con las ONG en el común empeño de crear un sólido consenso público y comercial contra todo tipo de prácticas corruptas.

IV. NUESTROS INSTRUMENTOS COMUNES

FORTALECIMIENTO DE NUESTRO DIÁLOGO

34. Estamos decididos a ampliar e intensificar nuestro diálogo sobre toda novedad concerniente a cualquier aspecto de la seguridad en el área de la OSCE. Encomendamos al Consejo Permanente y al FCS que en sus respectivas esferas de competencia profundicen aún más en los problemas de seguridad que afecten a los Estados participantes y a que obren en consonancia con el concepto global e indivisible de la seguridad que es propio de la OSCE.

35. El Consejo Permanente, en su calidad de órgano ordinario de consulta política y adopción de decisiones, se ocupará de la gama completa de cuestiones conceptuales así como del curso diario de la labor de la Organización. A fin de asistirle en sus deliberaciones y decisiones y de reforzar el proceso de consulta política y su transparencia en el seno de la Organización estableceremos un Comité Preparatorio bajo la dirección del Consejo

Permanente. Este Comité, abierto a la participación general, se reunirá normalmente, sin formalidad alguna, para deliberar sobre cualquier asunto que le sea encomendado por el Consejo, o su Presidente, a fin de poder informar al respecto al Consejo.

36. Como reflejo de nuestro espíritu de solidaridad y asociativo, intensificaremos también nuestro diálogo político con miras a poder ofrecer asistencia a los Estados participantes, velando así por la observancia de los compromisos de la OSCE. Para estimular ese diálogo, hemos decidido recurrir en mayor medida, de conformidad con las normas y prácticas establecidas, a los instrumentos de la OSCE, procurando en particular:

- enviar delegaciones de las instituciones de la OSCE, con la participación, cuando así proceda, de otras organizaciones internacionales pertinentes, para que presten servicios de asesoramiento y periciales encaminados a la reforma de las normas y prácticas legales;
- enviar Representantes Personales del Presidente en ejercicio a misiones de encuesta o de asesoramiento, tras consultar con el Estado interesado;
- reunir a representantes de la OSCE y de los Estados interesados, a fin de abordar cuestiones relacionadas con la observancia de los compromisos de la OSCE;
- organizar programas de capacitación orientados a mejorar las normas y las prácticas vigentes en ámbitos como los de los derechos humanos, la democratización y la consolidación del Estado de derecho;
- ocuparnos en las reuniones y conferencias de examen de la OSCE, así como en el Foro Económico, de las cuestiones relativas a la observancia de los compromisos de la OSCE;
- presentar esas cuestiones al Consejo Permanente para que las examine en función, entre otras cosas, de las recomendaciones efectuadas por las instituciones de la OSCE en el marco de sus respectivos mandatos o por los Representantes Personales del Presidente en ejercicio;
- convocar reuniones del Consejo Permanente, en un marco extraordinario o reforzado, a fin de debatir los casos de inobservancia de los compromisos de la OSCE y decidir sobre las medidas que deberán adoptarse;
- establecer operaciones sobre el terreno, con el consentimiento del Estado interesado.

OPERACIONES DE LA OSCE SOBRE EL TERRENO

37. El Consejo Permanente está facultado para establecer las operaciones sobre el terreno, definir su mandato y determinar su presupuesto. Sobre esta base, el Consejo Permanente y el Presidente en ejercicio se encargarán de impartir la orientación debida a dichas operaciones.

38. El desarrollo de las operaciones de la OSCE sobre el terreno supone un importante avance de la Organización, que le ha permitido incrementar su influencia en orden al fomento de la paz, de la seguridad y de la observancia de los compromisos de la OSCE. A la luz de la experiencia ya adquirida desarrollaremos y fortaleceremos aún más este instrumento a fin de

que pueda llevar a cabo los cometidos de conformidad con el mandato otorgado, que podrá conllevar las siguientes tareas:

- prestar asistencia y asesoramiento o formular recomendaciones en ámbitos acordados por la OSCE con el país anfitrión;
- supervisar la observancia de los compromisos de la OSCE, y prestar asesoramiento o hacer recomendaciones para mejorar esa observancia;
- prestar asistencia en la organización y la supervisión de elecciones;
- prestar apoyo en orden al respeto del Estado de derecho y de las instituciones democráticas, y mantener y restaurar el orden público;
- ayudar a crear un clima favorable para la negociación o la adopción de otras medidas encaminadas a la solución pacífica de los conflictos;
- prestar asistencia en el cumplimiento de los acuerdos concertados para la solución pacífica de los conflictos y verificar ese cumplimiento;
- prestar apoyo para la rehabilitación o la reconstrucción de diversos aspectos o componentes de la sociedad civil.

39. Al contratar personal para las operaciones sobre el terreno se deberá procurar que los Estados participantes faciliten personal cualificado. La capacitación del personal es un aspecto importante para reforzar la eficiencia de la OSCE y de sus operaciones sobre el terreno, que deberá por ello mejorarse. Los servicios de capacitación existentes en los Estados participantes en la OSCE y las actividades de capacitación de la OSCE pueden desempeñar una función activa para lograr este objetivo en colaboración, cuando así proceda, con otras organizaciones e instituciones.

40. De conformidad con la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, se reforzará la cooperación entre la OSCE y otras organizaciones internacionales en la puesta en práctica de operaciones sobre el terreno. Esto se llevará a cabo mediante, entre otras cosas, la puesta en práctica de proyectos comunes con otras entidades asociadas, en particular el Consejo de Europa, a fin de que la OSCE pueda aprovechar su pericia, respetando al mismo tiempo las peculiaridades y los procedimientos decisorios de todas las organizaciones involucradas.

41. Deberá ayudarse, cuando así proceda, al país anfitrión, que acoja una operación de la OSCE sobre el terreno, en el desarrollo de sus propias capacidades y servicios de expertos, dentro de la esfera de su competencia, lo cual facilitará un traspaso eficiente de las tareas propias de la operación al país anfitrión y, por consiguiente, la pronta conclusión de la operación sobre el terreno.

RESPUESTA RÁPIDA (REACT)

42. Somos conscientes de que la capacidad de despliegue rápido de contingentes civiles y policiales es un factor esencial para una labor eficaz de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto. Estamos decididos a desarrollar una capacidad, tanto en los Estados participantes como en la OSCE, para establecer Equipos periciales de asistencia y cooperación rápidas (REACT), que estarán a disposición de la OSCE, dotando así a las

instituciones y órganos de la Organización de los medios debidos para que, actuando en el marco de sus respectivos procedimientos establecidos, puedan enviar rápidamente expertos a los Estados participantes en la OSCE a fin de prestarles asistencia, de conformidad con las normas de la OSCE, en orden a la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación postconflicto. Esos equipos de despliegue rápido podrán prestar una amplia gama de servicios especializados de índole civil y dotarán a la Organización de la capacidad requerida para abordar los problemas antes de que desemboquen en crisis y para desplegar rápidamente el contingente civil de toda operación en apoyo de la paz que pueda necesitarse. También cabría utilizar estos equipos como capacidad inicial que facilite a la OSCE el rápido despliegue de operaciones especializadas o en gran escala. Confiamos en que los equipos REACT se desarrollen y evolucionen, a la par de otros servicios de la OSCE, a un ritmo que permita responder a las necesidades de la Organización.

CENTRO DE OPERACIONES

43. La rapidez de despliegue es un factor importante para la eficiencia de la OSCE en su contribución a nuestra labor de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto, y depende de la eficacia con la que se prepare y planifique esa labor. Para facilitarla, hemos decidido establecer un Centro de Operaciones en el Centro para la Prevención de Conflictos, con una reducida dotación de personal provista de la experiencia requerida para todo tipo de operaciones de la OSCE, que podría ampliarse rápidamente, caso de ser ello necesario. Su función consistirá en planificar y desplegar operaciones sobre el terreno, incluidas aquellas en las que intervengan los REACT. Establecerá enlaces con otras organizaciones e instituciones internacionales, siempre que proceda hacerlo de conformidad con la Plataforma para la Seguridad Cooperativa. La dotación básica del Centro estará integrada, en la medida de lo posible, por personal con los conocimientos especializados adecuados, que haya sido adscrito por Estados participantes o haya sido tomado de los recursos disponibles en la Secretaría. Estos efectivos básicos servirán de núcleo inicial para una rápida expansión que permita hacer frente a las nuevas tareas que vayan surgiendo. Los pormenores de cada operación se decidirán de conformidad con los procedimientos establecidos.

ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA POLICÍA

44. Nos esforzaremos por fortalecer la función de la OSCE en actividades al servicio de la policía civil, como parte integrante de los esfuerzos de la Organización en materia de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación postconflicto. Dichas actividades podrán conllevar:

- tareas de supervisión policial destinadas, por ejemplo, a impedir que la policía lleve a cabo actividades de discriminación por motivos religiosos o étnicos;
- tareas de formación de la policía destinadas, por ejemplo, a:
 - mejorar las capacidades operativas y tácticas de los servicios de policía local y reformar las fuerzas paramilitares;
 - impartir capacitación en técnicas policiales nuevas y modernas, tales como las de los servicios policiales comunitarios, o las de los servicios de lucha contra la droga, contra la corrupción, y antiterroristas;

- crear un servicio de policía de composición multiétnica y/o multireligiosa, que goce de la confianza de toda la población;
- promover el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en general.

Alentaremos el suministro de equipos modernos que resulten idóneos para los servicios de policía a los que se imparta capacitación en estas nuevas técnicas.

Además, la OSCE examinará los supuestos y las condiciones en las que le sea posible desempeñar una función de vigilancia policial o conexas.

45. Promoveremos asimismo la creación de sistemas judiciales independientes, que desempeñen una función clave en la búsqueda de remedios para las violaciones de los derechos humanos, y prestaremos asistencia y asesoramiento en la reforma del sistema penitenciario. La OSCE colaborará asimismo con otras organizaciones internacionales en la creación de marcos políticos y jurídicos en los que la policía pueda desempeñar su cometido de conformidad con los principios democráticos y el Estado de derecho.

OPERACIONES EN APOYO DE LA PAZ

46. Seguimos decididos a reforzar la función clave que le incumbe a la OSCE al servicio de la paz y de la estabilidad en toda su área. La OSCE ha efectuado sus contribuciones más eficaces a la seguridad regional en operaciones sobre el terreno, de rehabilitación postconflicto, de apoyo a la democratización y los derechos humanos, y de supervisión de elecciones. Hemos decidido explorar posibilidades de incrementar e intensificar la función de la OSCE en apoyo de la paz. Reafirmando los derechos y obligaciones que nos incumben a tenor de la Carta de las Naciones Unidas y sobre la base de nuestras decisiones vigentes, confirmamos que la OSCE podrá decidir, caso por caso y mediante consenso, asumir cometidos en apoyo de la paz, e incluso una función de liderazgo, cuando los Estados participantes estimen que es la organización idónea y más eficaz para la tarea propuesta. A este respecto, podrá decidir asimismo definir el mandato de operaciones en apoyo de la paz encomendadas a otras entidades y recabar de los Estados participantes, y de otras organizaciones, los recursos y los conocimientos periciales que puedan ser necesarios al respecto. De conformidad con lo previsto en la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, podrá asimismo actuar como marco coordinador de dichos esfuerzos.

LA CORTE DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

47. Reiteramos el principio de la solución pacífica de las controversias como médula de todos los compromisos de la OSCE. La Corte de Conciliación y Arbitraje sigue estando, a este respecto, a la disposición del gran número de Estados participantes que han entrado a ser partes en la Convención de Estocolmo de 1992. Les alentamos a que hagan uso de este instrumento para la solución de las controversias que surjan entre ellos, así como para la solución de las controversias que tengan con otros Estados participantes que acepten voluntariamente la competencia de esta Corte. Alentamos asimismo a aquellos Estados participantes que aún no se hayan adherido a esta Convención, a que lo hagan a la mayor brevedad.

V. NUESTROS SOCIOS PARA LA COOPERACIÓN

48. Reconocemos la interdependencia existente entre la seguridad en el área de la OSCE y la de los socios para la cooperación, así como nuestro compromiso de proseguir con las relaciones y el diálogo que tenemos entablados con ellos. Insistimos, en particular, en las relaciones ya antiguas que mantenemos con nuestros socios mediterráneos: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez. Reconocemos la creciente participación de nuestros socios para la cooperación en la labor de la OSCE, y su apoyo a la misma. Sobre la base de esta interdependencia, estamos dispuestos a desarrollar aún más este proceso. Apoyándonos en el Documento de Helsinki 1992 y en el Documento de Budapest 1994, y dando curso a lo en ellos acordado, trabajaremos en colaboración más estrecha con los socios para la cooperación con miras a promover la observancia de las normas y principios de la OSCE. Acogemos con satisfacción su deseo de promover la observancia de esas normas y principios, sobre todo el principio básico de que los conflictos deben resolverse por medios pacíficos. A este fin, y a medida que avance el diálogo, iremos invitando con mayor regularidad a los socios para la cooperación a una participación más intensa en los trabajos de la OSCE.

49. Deberán examinarse y aprovecharse al máximo las posibilidades ofrecidas por el Grupo de Contacto y los seminarios que se organizan para la región del Mediterráneo. Sobre la base del mandato de Budapest, el Consejo Permanente examinará las recomendaciones que reciba de ese Grupo de Contacto o de los seminarios para el Mediterráneo. Alentaremos a los Socios Mediterráneos para la Cooperación a que aprovechen nuestra experiencia para crear, en la región del Mediterráneo, estructuras y mecanismos de alerta temprana, diplomacia preventiva y prevención de conflictos.

50. Acogemos con satisfacción la creciente participación en nuestra labor del Japón y de la República de Corea. Agradecemos la contribución del Japón a las actividades de la OSCE sobre el terreno. Procuraremos fortalecer más nuestra cooperación con nuestros socios de Asia en la respuesta que se ha de dar a los desafíos de interés común.

VI. CONCLUSIÓN

51. La presente Carta redundará en provecho de la seguridad de todos los Estados participantes en cuanto realza y fortalece la OSCE en el umbral del Siglo XXI. Hoy hemos decidido desarrollar los instrumentos existentes y crear nuevas herramientas, que utilizaremos plenamente para promover un área de la OSCE libre, democrática y segura. La Carta contribuirá así a realzar la función de la OSCE como única Organización paneuropea de seguridad encargada de velar por la paz y la estabilidad en el interior de su área. Agradecemos al Comité para el Modelo de Seguridad que haya llevado su tarea a feliz término.

52. El original de la presente Carta, redactada en alemán, español, francés, inglés, italiano y ruso, será remitido al Secretario General de la Organización, que enviará un ejemplar certificado conforme de la misma a cada Estado participante.

Nosotros, los abajo firmantes, Altos Representantes de los Estados participantes, conscientes del elevado significado político que otorgamos a la presente Carta, y declarando que estamos conformes a obrar en consonancia con lo dispuesto en el texto que en ella puede verse consignado, firmamos al pie de la misma.

**I. ESTRATEGIA DE LA OSCE FRENTE
A LAS AMENAZAS CONTRA LA ESTABILIDAD
Y LA SEGURIDAD EN EL SIGLO XXI**

ESTRATEGIA DE LA OSCE FRENTE A LAS AMENAZAS CONTRA LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD EN EL SIGLO XXI

1. El entorno evolutivo de la seguridad en el siglo XXI está creando nuevos desafíos para todos, que lo son también para la OSCE. Para responder a dichos desafíos la OSCE dispondrá del importante haber que supone la amplia base de la Organización, que se extiende desde América del Norte a Europa y partes de Asia, y de su concepto pluridimensional de una seguridad común, integral, cooperativa e indivisible. La Organización sigue asumiendo su compromiso a favor de un área de la OSCE libre y democrática, así como mejor integrada y sin líneas divisorias.
2. El respeto y la observancia del derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas siguen siendo centrales para toda labor encaminada a prevenir y eliminar amenazas contra la seguridad y la estabilidad. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el órgano al que compete la responsabilidad primaria en orden al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional, y dicho órgano sigue cumpliendo una función básica al servicio de la seguridad y la estabilidad en la región de la OSCE. La observancia de las normas y principios de la OSCE y de los compromisos asumidos en su seno, desde el Acta Final de Helsinki hasta la fecha, constituye una parte integral de este marco. La presente estrategia tiene por objeto contribuir a la creación de un sistema internacional mejor integrado que permita responder con mayor eficacia a toda amenaza y desafío de ámbito mundial.

Amenazas contra la seguridad y la estabilidad en el siglo XXI

3. La OSCE ha sido un valioso instrumento en la tarea de consolidar la ruta hacia la seguridad y la estabilidad en toda el área de la OSCE en la última parte del siglo XX, que ha contribuido además a la importante transformación democrática operada en dicha área. Donde antes reinaba la confrontación prospera ahora la cooperación. Toda amenaza frente a la seguridad y la estabilidad en la región de la OSCE tiene más probabilidades hoy de ser fruto de las consecuencias negativas y desestabilizadoras de algún hecho que perturbe más de una de las dimensiones humana, político-militar, y económica y medioambiental de la OSCE, que de un grave conflicto militar. Al mismo tiempo, se ha de constatar que subsisten en el área de la OSCE conflictos aún no resueltos. La búsqueda de una solución negociada de dichos conflictos debe seguir siendo un asunto urgente.
4. El respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del ciudadano, así como de la democracia y del Estado de derecho, es esencial al concepto global de la seguridad adoptado por la OSCE. La firmeza de las instituciones democráticas y del Estado de derecho cumple un cometido importante en orden a la prevención de toda amenaza eventual. Una administración pública deficiente, y la inhabilidad para establecer instituciones democráticas adecuadas y funcionales que promuevan la estabilidad, constituyen de por sí un semillero de una amplia gama de amenazas. Por idéntico motivo, la violación sistemática de los derechos humanos, particularmente de los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales, y la violación sistemática de las libertades fundamentales pueden ser un semillero de una amplia gama de amenazas potenciales.

5. Los factores socioeconómicos y medioambientales pueden, a su vez, afectar a la seguridad y la estabilidad. La mundialización, así como la liberalización y los avances tecnológicos ofrecen nuevas oportunidades para el comercio, el crecimiento y el desarrollo, pero no han reportado por igual sus beneficios a todos los Estados participantes, contribuyendo en algunos casos a agravar las disparidades entre Estados y en el interior de un mismo Estado. Los frutos de la mundialización dependerán de las política adoptada por las autoridades nacionales y las instituciones internacionales, así como de la respuesta del sector privado y de la sociedad civil. Ciertos factores demográficos y el deterioro general de la salud constituyen otros tantos desafíos potenciales para la seguridad.

6. Toda ausencia de apertura y transparencia en asuntos político-militares puede acarrear graves secuelas. El no dar pleno y puntual cumplimiento a todo acuerdo o instrumento de control de armamento, desarme, no proliferación y fomento de la confianza y la seguridad puede, a su vez, dañar notablemente a la seguridad común.

7. La actuación de grupos terroristas y de otros grupos delictivos constituye también una fuente de amenazas. Ciertos actos terroristas recientes son una clara muestra del creciente desafío que suponen dichas amenazas y de la prioridad que debe darse a la lucha por prevenirlas y eliminarlas. Además, dichas amenazas no suelen tener su origen en un único Estado, sino que son de índole transnacional, al tiempo que afectan a la seguridad de todos los Estados del área de la OSCE así como a la estabilidad de nuestra sociedad. Cabe observar, simultáneamente, que la región de la OSCE está crecientemente expuesta a amenazas surgidas fuera de su área, y que ciertos desarrollos dentro de nuestra propia región pueden tener también repercusiones sobre ciertas áreas adyacentes.

8. A la luz de este panorama, está claro que conserva toda su validez el enfoque global de la seguridad propio de la OSCE, basado en sus dimensiones humana, político-militar, y económica y medioambiental, por lo que dicho enfoque debe mantenerse y fortalecerse aún más. Nuestro análisis de las amenazas ha sacado a relucir, en el interior de dicho marco, una gama de cuestiones que merecen que se les preste particular atención como parte de nuestro común empeño en reforzar nuestra respuesta.

9. Las amenazas suscitadas por los conflictos **interestatales e intraestatales** siguen siendo la categoría más amplia de entre las amenazas que se ciernen sobre los Estados participantes, así como sobre su población. Dichos conflictos, dondequiera que ocurran, pueden suponer también un riesgo para otras áreas limítrofes y pueden suscitar otro tipo de amenazas, en forma de terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, acumulación excesiva y desestabilizadora de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) y en forma de difusión descontrolada de dichas armas, y pueden dar lugar a violaciones de los derechos humanos, a expulsiones en masa, al deterioro de la situación socioeconómica y a migraciones ilegales. Tras cada causa inmediata de un conflicto violento cabe encontrar el incumplimiento del derecho internacional y de las normas y principios de la OSCE, así como una amplia gama de factores correspondientes a las dimensiones político-militar, humana, y económica y medioambiental de la seguridad.

10. El **terrorismo** constituye uno de los factores desestabilizadores más graves del entorno actual de la seguridad. Vulnera en su propia base los valores que unen a los Estados participantes de toda el área de la OSCE. El terrorismo seguirá siendo un desafío crucial contra la paz y la estabilidad y contra el poder público estatal, particularmente, por razón de su habilidad para valerse de métodos asimétricos para soslayar los sistemas tradicionales de

defensa y de seguridad. El terrorismo carece de toda justificación, pero debe dársele una respuesta global que combata sus manifestaciones, al tiempo que se busca un remedio para todo contexto político, social o económico en donde ocurra.

11. La mundialización y los avances tecnológicos han amplificado y extendido la amenaza que constituye la **delincuencia organizada**. Más aún la delincuencia organizada suele ir paralela con el terrorismo, tanto en razón de sus métodos como de sus agentes. La introducción clandestina de migrantes y la trata de personas, así como el tráfico ilícito de estupefacientes, de armas pequeñas y armas ligeras y de sustancias y tecnologías potencialmente peligrosas son otras tantas actividades delictivas que pueden suponer una amenaza para la seguridad y la estabilidad, tanto en el interior del área de la OSCE como fuera de ella. La apertura de fronteras y la libre circulación de personas y de bienes son provechosas para la cooperación internacional, pero suponen asimismo una creciente amenaza, particularmente en lo concerniente a las migraciones ilegales.

12. Toda práctica que guarde relación con la **discriminación o la intolerancia** constituye no sólo una amenaza para la seguridad de las personas afectadas sino que puede dar lugar a conflictos o agresiones de mayor alcance. Esas prácticas pueden nacer de problemas como las tensiones étnicas y religiosas, el nacionalismo agresivo, el patriotismo y la xenofobia o tener su origen en el racismo, el antisemitismo y todo otro extremismo violento, así como en la falta de respeto para con los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales.

13. La movilidad de la población migrante y la emergencia de sociedades donde coexisten muchas culturas por toda la región de la OSCE abre grandes oportunidades, pero supone también un desafío. Todo fracaso en la integración de estas sociedades o toda falta de respeto, de los que en ellas residen, hacia los derechos de todos sus conciudadanos puede minar la estabilidad social.

14. La agravación de las disparidades económicas y sociales, la inexistencia de un Estado de derecho, la mala gestión del sector público y del sector empresarial privado, la corrupción, la pobreza generalizada y las elevadas tasas de desempleo son algunos de los factores **económicos** que constituyen una amenaza para la seguridad y la estabilidad. Estos factores pueden constituir además un semillero de graves amenazas en otras esferas. La deterioración del **medio ambiente**, la explotación insostenible de los recursos naturales, la mala gestión de los desperdicios y la contaminación perturban el equilibrio ecológico y dañan gravemente a la salud, al bienestar personal y a la seguridad y estabilidad de los Estados. Todo desastre ecológico puede tener efectos similares. La mala gestión de la problemática ligada a dichos factores tiene un efecto nocivo directo, al tiempo que resta capacidad para generar un desarrollo que sea económica y socialmente sostenible, y para responder eficazmente a los desafíos y amenazas económicas y medioambientales contra la seguridad y la estabilidad.

15. Muchas de las **amenazas de índole político-militar**, particularmente aquellas que se han abordado en documentos de la OSCE, tales como la acumulación desestabilizadora de armamento convencional, la transferencia ilícita de armas, y la proliferación de armas de destrucción masiva, siguen inquietando gravemente a los Estados participantes en la OSCE. Entre las amenazas cuya índole o impacto ha evolucionado o que sean totalmente nuevas cabe citar, como merecedoras de particular atención, las amenazas imputables a los grupos terroristas o de índole parecidamente criminal. Debe prestarse, asimismo, atención a la amenaza potencial dimanante de la índole evolutiva de los conflictos armados.

16. Al evolucionar el entorno de la seguridad, van surgiendo nuevas amenazas, sin que todas ellas sean previsibles. El marco que ofrece la OSCE para un diálogo político permanente, así como su Conferencia Anual para el Examen de la Seguridad, será una ayuda para identificar, analizar y responder a esas nuevas amenazas a medida que vayan surgiendo.

Respuesta de la OSCE

17. La respuesta de la OSCE será pluridimensional y no se producirá en un vacío. La Organización aportará ciertos recursos singulares, en donde goza de mayor pericia y capacidad, y facilitará su eficiente marco de cooperación con otros agentes internacionales, a fin de responder con una acción coordinada y complementaria, a toda amenaza que vaya surgiendo, centrando bien la respuesta y evitando toda duplicación. La Carta sobre la Seguridad Europea y su Plataforma para la Seguridad Cooperativa fueron aprobadas en Estambul en 1999 con miras a fortalecer la seguridad y estabilidad de la región y mejorar la capacidad operativa de la OSCE mediante una transformación destinada a equiparla para hacer frente a desafíos que no tuvieran precedente. Esos textos conservan toda su validez.

18. Cada Estado participante debe asumir su responsabilidad primaria por la seguridad de sus propios ciudadanos. Los Estados deben responder ante sus ciudadanos y son mutuamente responsables entre sí en lo relativo a la aplicación de sus compromisos asumidos en la OSCE. La OSCE está dispuesta a prestar asistencia y asesoramiento y a favorecer la cooperación entre los propios Estados participantes al servicio de este fin. Dicha cooperación, en espíritu de solidaridad plena y transparente, constituye un elemento básico para la seguridad del área de la OSCE y debe ser reflejo de la reciprocidad de sus intereses y de su mutuo respeto. Cada Estado participante goza por igual del derecho que todo Estado tiene a la seguridad.

19. La OSCE es un foro para el diálogo político y al servicio de la seguridad, en donde se definen normas y principios mutuamente consensuados y políticamente vinculantes y se promueve su puesta en práctica. El Consejo Permanente y el Foro de Cooperación en materia de Seguridad cumplen una función esencial a este respecto en el marco de su mandato y de sus competencias respectivas. Se reforzará dicha función, intensificando el proceso de consulta política y la transparencia en el marco de la Organización. El diálogo así instituido, y las normas y pautas por las que se rige, tienen por objeto prevenir toda amenaza antes de que nazca. Con ello se estimula asimismo el desarrollo de instituciones democráticas y de sociedades abiertas, que sean capaces de resolver con eficacia y espíritu cooperativo toda amenaza que vaya surgiendo.

20. La OSCE seguirá desempeñando un papel activo en toda su región, aprovechando plenamente sus instituciones, es decir, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH), el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (ACMN) y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación (RLMC), así como sus operaciones sobre el terreno y su Secretaría. Todo ello forma un importante juego de instrumentos que está al servicio de los Estados participantes en orden al cumplimiento de sus compromisos, particularmente en lo relativo al respeto de los derechos humanos, de la democracia y del Estado de derecho. En toda actividad pertinente, se aprovechará toda oportunidad que se presente para fortalecer la cooperación con la Asamblea Parlamentaria y, por su conducto, con los parlamentos nacionales.

21. Consciente de la importante contribución de las instituciones y de las operaciones sobre el terreno a la puesta en práctica de las metas y principios de la Organización, la OSCE estudia la manera de mejorar el funcionamiento y la eficacia de sus operaciones sobre el terreno, para lo que desarrollará nuevas herramientas, siempre que sean necesarias.

22. Se debe consolidar aún más la capacidad global de la OSCE para identificar y analizar amenazas y darles una respuesta coordinada. Debe prestarse mayor atención a la función de alerta temprana, tanto en la propia Secretaría como en las instituciones y operaciones sobre el terreno, y debe reforzarse el seguimiento dado a dicha función. La OSCE sigue disponiendo de mecanismos especiales de alerta temprana y solución pacífica de conflictos, así como de los equipos periciales REACT de asistencia y cooperación rápida. Las actividades de alerta temprana y prevención de conflictos de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE constituyen una valiosa aportación a dicho esfuerzo.

23. A medida que se agrava la magnitud de las amenazas surgidas o que se están gestando en regiones adyacentes, la OSCE deberá intensificar su colaboración, particularmente con sus Socios para la cooperación de Asia y del Mediterráneo, en orden a la pronta identificación de todo punto de común inquietud o interés y de toda posibilidad para actuar coordinadamente al respecto. Alentaremos a nuestros Socios a que apliquen voluntariamente los principios y compromisos de la OSCE y cooperaremos con ellos, según proceda, a dicho respecto. Como primer paso, hacia un diálogo intensificado, invitaremos a todos nuestros Socios para la cooperación a participar con mayor regularidad, en su calidad de observadores, en las reuniones del Consejo Permanente y del Foro de Cooperación en materia de Seguridad. La OSCE examinará también la manera de compartir sus normas, principios, compromisos y valores con otras regiones, en particular con las más próximas. Se intensificarán aún más los contactos con las organizaciones de dichas regiones.

Respondiendo a conflictos interestatales e intraestatales

24. En su calidad de arreglo regional, en el marco del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la OSCE constituye un instrumento clave, para su región, de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto. Para consolidar la paz y la seguridad se habrán de combinar dos elementos: el fomento de la confianza entre los pueblos que convivan en un mismo Estado y el fortalecimiento de la mutua cooperación entre los Estados.

25. La OSCE ha demostrado su aptitud para reaccionar rápidamente ante todo conflicto emergente gracias a su nutrido juego de instrumentos, creado por la Carta sobre la Seguridad Europea y otros documentos y decisiones de la OSCE. Dispone de una amplia gama de mecanismos de consulta política, representantes especiales, misiones exploratorias y periciales, y operaciones sobre el terreno. Ello no impide que el fomento de la confianza y la seguridad por medio de sus instrumentos político-militares siga siendo un objetivo permanente de la Organización. La Corte de Conciliación y Arbitraje de la OSCE constituye, por su parte, un instrumento al servicio de la solución pacífica de las controversias, y nos esforzaremos por dar a conocer mejor los servicios que dicho órgano puede prestar.

26. La OSCE fomenta la negociación como vía para la solución de conflictos, por lo que multiplicará sus esfuerzos por favorecer el recurso a dicha vía, en el marco de las normas y los principios de derecho internacional y de los documentos negociados en la propia OSCE. En aras de la paz y la estabilidad, la OSCE podrá decidir, respecto de cada caso en particular,

cuando debe asumir una función al servicio del mantenimiento de la paz, al ser esta función un elemento operativo importante dentro de la capacidad global de la Organización.

27. La prevención de conflictos y la rehabilitación posconflicto son tareas que suponen un notable esfuerzo que la Organización emprende, en estrecha colaboración con los Estados participantes, con miras a promover y facilitar el desarrollo de instituciones democráticas y la instauración del Estado de derecho, apoyando, entre otras cosas, el desarrollo institucional y la consolidación de las autoridades de todo rango y nivel, así como de la estructura parlamentaria, de una judicatura independiente y de una sociedad civil y medios informativos libres.

Respondiendo al terrorismo y a las amenazas suscitadas por otras actividades delictivas

Terrorismo

28. Los convenios y protocolos de las Naciones Unidas, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, constituyen el marco jurídico mundial para la lucha contra el terrorismo. En apoyo de dicho marco, la OSCE ha ido creando a través de sus decisiones, durante los años 2001 y 2002, una estructura que habilita a los Estados participantes y a la Organización para dar una respuesta global, altamente prioritaria, a toda amenaza o acto terrorista, así como a toda situación que pueda propiciar o alimentar el terrorismo. La Secretaría de la OSCE ha creado en su seno, como elemento operativo de dicho marco, la Unidad de Acción contra el Terrorismo (UAT).

29. El esfuerzo antiterrorista de la OSCE está centrado en tareas de gestión y seguridad fronteriza, de policía, de lucha contra el tráfico ilícito y de represión de las vías de financiación del terrorismo. Se prestará particular atención al desarrollo de servicios especiales y otras medidas de asistencia en la esfera de la lucha antiterrorista. La Organización se ocupará también del importante desafío que supone la puesta en práctica de medidas eficaces contra el terrorismo que sean plenamente conformes con el Estado de derecho y el derecho internacional, así como con la normativa aplicable en materia de derechos humanos. Entre dichas medidas cabe citar la de privar de todo abrigo seguro a las organizaciones terroristas y la de remediar toda situación que favorezca el reclutamiento de elementos terroristas y les permita conseguir apoyos. Dichas medidas están asimismo destinadas a privarles de oportunidades para incrementar su capacidad de acción, impidiendo su acceso a armas pequeñas y armas ligeras (APAL) y otras armas convencionales, así como a las armas de destrucción masiva y tecnologías conexas. Se trata de obtener, por medio de reuniones conjuntas, contactos de todo nivel, y programas y proyectos especiales, una interacción estrecha con otras organizaciones internacionales activas en este campo, particularmente con el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

30. La OSCE ha decidido también establecer una Red contra el Terrorismo (RCT) que mejore la coordinación de las medidas antiterroristas y el intercambio de información entre los Estados participantes en la OSCE, y que respalde y suplemente la labor del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas en la puesta en práctica de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad.

Amenazas imputables a otras actividades delictivas

31. La OSCE intensificará su labor contra la delincuencia organizada. La organización de reuniones periódicas de expertos policiales de los países participantes en la OSCE, así como de representantes de otras organizaciones internacionales y regionales con alguna especialidad en este campo, constituiría una valiosa aportación a este respecto. En particular, la OSCE prestará creciente atención a la amenaza imputable a la trata de personas y otras formas de tráfico ilícito. Se ha aprobado un Plan de Acción contra la Trata de Personas. El Documento APAL de la OSCE sigue siendo un instrumento clave para la lucha contra el tráfico y la proliferación de APAL en todos sus aspectos. Se fortalecerá, por ello, su aplicación. La OSCE proseguirá su colaboración con la ONUDD en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, y en la búsqueda de un enfoque global internacional que ayude a resolver esta grave cuestión.

32. La Unidad de Estrategia Policial fue creada para ayudar a los Estados participantes en orden al desarrollo de su capacidad de respuesta frente a las amenazas suscitadas por la delincuencia, así como en defensa del Estado de derecho. Su finalidad es la de reforzar la pericia operativa de la policía en ciertas esferas clave, prestando particular atención al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. A instancia de los Estados participantes, la OSCE intensificará su asistencia a las autoridades, incluidas las de ámbito local, en la lucha contra la delincuencia y las redes delictivas, para lo que definirá y desarrollará ciertas competencias básicas, tales como servicios de especialización y formación policial.

33. La OSCE intensificará sus esfuerzos por resolver ciertas cuestiones como la introducción clandestina de migrantes y la migración ilegal en general.

34. Hará falta un enfoque global y pluridisciplinario para prevenir y combatir con éxito la corrupción en todas sus formas. La OSCE intervendrá, en estrecha coordinación con la ONUDD y otras organizaciones internacionales e instituciones financieras pertinentes, en el común esfuerzo por reducir la corrupción en toda la región de la OSCE.

35. Las amenazas suscitadas por el terrorismo y la delincuencia organizada suelen estar entrelazadas, por lo que se seguirá explorando la posibilidad de darles una respuesta sinérgica. El paso fronterizo de personas, recursos y armas, así como el tráfico ilícito, juegan un papel cada vez mayor en la financiación y el apoyo logístico de las actividades terroristas. La OSCE se ha comprometido a ocuparse de esos problemas y a fortalecer su propia capacidad para promover el mantenimiento de fronteras a la vez abiertas y seguras mediante, entre otras medidas, la definición de un concepto de la OSCE para la administración y seguridad de fronteras destinado a facilitar el desarrollo de servicios especiales y de una cooperación interestatal mutuamente provechosa.

Respondiendo a las amenazas suscitadas por la discriminación y la intolerancia

36. La discriminación y la intolerancia están entre los factores que pueden ser fuente de conflictos perturbadores de la seguridad y la estabilidad. Basándose en los compromisos asumidos en su dimensión humana, la OSCE se esfuerza por promover, en toda su área, condiciones favorables al pleno disfrute, por todos, de sus derechos humanos y libertades fundamentales, al amparo de instituciones democráticas efectivas, de la legalidad de las actuaciones judiciales y del Estado de derecho. Ello presupone que todos los grupos sociales

dispongan de entornos e instituciones donde poder debatir entre sí pacíficamente y donde poder expresar libremente sus intereses. La sociedad civil tiene una importante función que cumplir a este respecto, por lo que la OSCE seguirá prestando apoyo y ayuda a las organizaciones nacidas de la sociedad civil.

37. Los Estados participantes, los órganos e instituciones de la OSCE, así como su Secretaría y muchas de sus presencias sobre el terreno intervienen en actividades que van dirigidas contra amenazas que guardan relación con supuestos de discriminación o de intolerancia, y particularmente contra las amenazas surgidas de tensiones étnicas y religiosas combinadas con actos de extremismo violento. Dichos órganos cumplen además una importante función de alerta temprana. La Reunión anual de Aplicación de la Dimensión Humana y otros actos que se celebran en el marco de la dimensión humana ofrecen oportunidades para examinar las amenazas relacionadas con supuestos de discriminación o de intolerancia y para formular recomendaciones sobre posibles medidas para responder a dichas amenazas. Sin dejar de respetar plenamente la libertad de expresión, la OSCE se esforzará por combatir toda incitación al odio que pueda ser alimentada por propaganda racista, xenófoba y antisemita distribuida por Internet.

38. Los Estados participantes y los órganos e instituciones de la OSCE se han comprometido a intensificar sus esfuerzos para contrarrestar toda amenaza nacida de supuestos de discriminación o de intolerancia. Se promoverá activamente el establecimiento de relaciones armónicas entre en los diversos grupos étnicos, religiosos, lingüísticos y de otra índole, así como los derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales y la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Se debe contrarrestar todo acto de violencia, intolerancia, extremismo o discriminación contra dichos grupos, así como contra trabajadores migrantes, peticionarios de asilo y otros inmigrantes, y se deberá exigir responsabilidad a toda persona que cometa alguno de dichos actos. Al mismo tiempo, debe velarse por que toda persona perteneciente a dichos grupos respete el Estado de derecho, los valores democráticos y las libertades cívicas de los países donde residen.

39. La OSCE reconoce, en este contexto, las dificultades especiales con las que tropieza la población romaní y sinti y la necesidad de adoptar medidas eficaces para erradicar toda discriminación contra dicha población y conseguir para ella la igualdad de oportunidades, de conformidad con los compromisos de la OSCE. Por ello, la OSCE ha aprobado un Plan de Acción para mejorar la situación de la población romaní y sinti en el área de la OSCE.

40. Los esfuerzos de la OSCE se dirigirán, en particular, a las generaciones más jóvenes a fin de hacerles comprender la necesidad de que haya tolerancia y la importancia de la reconciliación y de la coexistencia pacífica. La visión y perspectiva del futuro de dichas generaciones es un factor clave, que debe cuidarse, por lo que la OSCE asumirá, si así procede, una función más activa en la esfera de la educación. Cabe destacar la educación en materia de derechos humanos como merecedora de particular atención.

41. Se aprovechará al máximo la capacidad supervisora de la OIDDH, y se recurrirá a una cooperación de índole operativa con otros órganos supervisores a fin de aprovechar en común la información reunida y disponer de una visión lo más completa posible del curso de la situación. Ello permitirá que la OSCE dirija con mayor eficiencia su labor hacia las cuestiones de más alta prioridad.

Respondiendo a las amenazas relacionadas con la economía y el medio ambiente

42. La respuesta de la OSCE a los desafíos y amenazas para la seguridad que dimanen de la esfera económica y medioambiental ha sido enunciada en un nuevo Documento Estratégico para la Dimensión Económica y Medioambiental. Dicho Documento alienta a los Estados participantes a intensificar aún más su cooperación en diversas esferas, y a adoptar medidas y políticas destinadas a fortalecer la buena gestión a todos los niveles, garantizando un desarrollo que sea sostenible en todas sus vertientes, y protegiendo el entorno ambiental. Al dar su respuesta a dichas amenazas, la OSCE tendrá plenamente en cuenta las actividades de las demás organizaciones e instituciones internacionales, de conformidad con lo previsto en la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, a fin de añadir valor a dichas actividades y de aprovechar sinergias.

43. Para ayudar a llevar a cabo estas tareas, se reforzará la función de la OSCE, intensificando el diálogo entre sus Estados participantes sobre cuestiones económicas y medioambientales. La OSCE mejorará también el proceso por el que se examina la aplicación de los compromisos asumidos en esta dimensión y fortalecerá su capacidad para prestar asistencia y asesoramiento y para movilizar y facilitar el despliegue de servicios periciales y recursos de otras organizaciones.

Respondiendo a las amenazas de índole político-militar

44. La OSCE ha sido un factor facilitador importante en orden a reducir el nivel de las amenazas dimanantes de una concentración continua de fuerzas y capacidades militares importantes en Europa. Los documentos e instrumentos ya aprobados, en la dimensión político-militar de la OSCE, son un claro reflejo de un entorno estratégico de la seguridad que ha evolucionado notablemente. No ha disminuido la validez o importancia de dichos instrumentos para gestionar o resolver amenazas interestatales tradicionales o de viejas raíces, particularmente en lo relativo a factores militares y de capacidad de combate que siguen siendo importantes para el entorno estratégico de la seguridad tanto del presente como del futuro. La clara importancia de estos instrumentos para la prevención de conflictos y el fomento de la confianza hace que su puesta en práctica por los Estados participantes siga siendo esencial.

45. Ahora bien, el área de la OSCE afronta también cierto número de amenazas en la dimensión político-militar que o bien son nuevas o cuya índole e impacto ya no son los mismos. Ello obligará a responder a dichas amenazas en dos direcciones, conforme a lo indicado en el párrafo 28 de la Carta sobre la Seguridad Europea, en donde se dice que la plena aplicación, oportuna adaptación y, si es preciso, la ulterior elaboración de acuerdos de control de armamentos y de MFCS constituyen aportaciones clave a nuestra estabilidad política y militar. Lo que significa que se mejorará y reforzará, si es preciso, la eficacia de los documentos ya existentes y se prepararán otros nuevos o adicionales cuando ello sea necesario.

46. La OSCE cumple una función activa en lo relativo a la no proliferación, y al control de las exportaciones o transferencias de armamento. Queda margen para reforzar lo ya conseguido en lo relativo a la transferencia ilícita de armamento convencional y de armas pequeñas y armas ligeras, partiendo de lo ya logrado en el Documento APAL y otros textos de la OSCE. El Foro de Cooperación en materia de Seguridad (FCS) ha comenzado a desarrollar un diálogo estructurado en lo concerniente a la no proliferación. Dicho diálogo

podrá constituir una aportación valiosa a la transparencia y seguridad general si va complementado por un intercambio voluntario de información sobre toda iniciativa nacional destinada a prevenir la proliferación de las armas de destrucción masiva.

47. La OSCE se vale de todas las herramientas de que dispone para impedir la proliferación de sistemas portátiles de defensa antiaérea (MANPADS), y en particular de toda medida prescrita por el Documento APAL de la OSCE. Como primera medida, el FCS está promoviendo la introducción de un control global y eficaz de la exportación de los MANPADS, al tiempo que alienta a los Estados a solicitar asistencia en orden a la destrucción de sus excedentes de MANPADS, velando por la seguridad e inviolabilidad de los recintos de almacenamiento de cada país a fin de prevenir todo robo o transferencia ilícita.

48. Otro desafío inmediato es la eliminación de los riesgos para la seguridad imputables a las existencias de armamento y material conexo en el área de la OSCE. La OSCE está tratando de eliminar los riesgos suscitados por los excedentes de munición y explosivos de índole convencional. Dicho esfuerzo es paralelo a ciertos proyectos destinados a eliminar o mejorar la gestión de las existencias de armas pequeñas. De ser requeridas a ello, las operaciones de la OSCE sobre el terreno podrán asumir una función coordinadora en dichos proyectos a fin de velar por un mejor aprovechamiento de los recursos.

49. El régimen del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE) sigue haciendo una notable contribución a la seguridad y a la estabilidad en su calidad de piedra angular de la arquitectura europea de la seguridad. El Tratado de Cielos Abiertos es otro instrumento importante al servicio de la apertura y la transparencia en aras de la seguridad.

50. Tal vez subsistan, no obstante, áreas problemáticas aún no adecuadamente resueltas por el amplio régimen de seguridad basado en el control de armamentos y en las MFCS, en donde convendría adoptar medidas multilaterales adicionales que respondan adecuadamente a toda amenaza eventual.

51. Una forma de abordar las amenazas provenientes de fuera del área de la OSCE consiste en explorar la posibilidad de extender los principios, las normas y las medidas, enunciadas en algunos de los documentos político-militares de la OSCE a las regiones adyacentes. La OSCE está particularmente interesada en alentar a sus Socios para la Cooperación de Asia y del Mediterráneo a tomar parte en ciertos intercambios de información ya existentes y otras actividades desarrolladas en el marco de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad de la OSCE. Se alentará todo intercambio mutuo de avisos de alerta temprana.

Cooperación con otras organizaciones e instituciones internacionales

52. Ningún Estado u organización puede responder, en aislamiento, a las amenazas con las que nos enfrentamos hoy. Será por ello esencial coordinar los esfuerzos de todas las organizaciones pertinentes a este respecto. La interacción de la OSCE con otras organizaciones e instituciones se basa en su Plataforma para la Seguridad Cooperativa, donde los Estados participantes se comprometieron a esforzarse por desarrollar una mayor cohesión política y operativa entre todos los órganos que se ocupan de la seguridad, tanto al responder a toda amenaza existente como al preparar su respuesta frente a nuevos desafíos y amenazas.

En un entorno evolutivo de la seguridad, queda mucho por hacer en orden a alcanzar dicha meta de aprovechar mejor los puntos fuertes y las ventajas de cada organización.

53. Nuestra cooperación actual con otras organizaciones e instituciones está inspirado en un diálogo político y una labor de coordinación estructurada sobre cuestiones temáticas o de índole regional surgidas en toda el área de la OSCE, así como en nuestros comunes valores y objetivos. Es importante intensificar la interacción interinstitucional en el plano tanto político como operativo, así como nuestra cooperación y coordinación en asuntos y proyectos prácticos, tanto en la sede como sobre el terreno. Deben alentarse los contactos entre los enviados y los representantes especiales de cada entidad, así como el desarrollo de estrategias compartidas y de misiones exploratorias conjuntas.

54. La OSCE trata de ampliar sus relaciones con todas las organizaciones e instituciones que estén interesadas en el fomento de la seguridad global en el área de la OSCE, y ha introducido pautas regulares de consulta, en el ámbito tanto técnico como político, con cierto número de esas entidades, y concretamente con las Naciones Unidas, la Unión Europea, la OTAN y el Consejo de Europa. La OSCE deberá preservar su flexibilidad a fin de poder seguir cooperando con diversas organizaciones a medida que vayan evolucionando sus respectivas capacidades y objetivos operativos en función de las amenazas percibidas y de los recursos disponibles.

55. En su calidad de arreglo regional, a tenor del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la OSCE constituye un foro de cooperación con toda organización de ámbito subregional de su propia área. Seguirá, por ello, organizando reuniones de coordinación e intercambio de información con estas organizaciones e instituciones sobre temas de interés mutuo. Debe seguir asimismo adoptando medidas prácticas para compartir toda experiencia de la OSCE, que sea del caso, con otras organizaciones regionales. La OSCE seguirá estando dispuesta a apoyar iniciativas y planes, nacidos en otros foros, en aras de una mayor cooperación en la lucha contra las amenazas, al igual que ha prestado su apoyo a la aplicación de los convenios de las Naciones Unidas contra el terrorismo.

56. La OSCE ha desarrollado una fuerte interacción práctica, que debe aún reforzarse, con las organizaciones no gubernamentales, que siguen efectuando, por su parte, una contribución importante al esfuerzo global de la Organización.

57. Debe reforzarse dicha cooperación frente a toda la gama de amenazas a las que la presente Estrategia trata de dar respuesta, esforzándose por mejorar el funcionamiento de la Plataforma para la Seguridad Cooperativa con miras a que nuestra respuesta frente a toda común amenaza sea más eficiente y, por ende, más eficaz. Con dicho fin, se sugerirá que se establezca, en consulta con otras organizaciones e instituciones internacionales, un nuevo mecanismo consultivo especial como parte de un esfuerzo global destinado a analizar y afrontar de consuno dichas amenazas. La OSCE ofrece esta nueva herramienta como marco flexible de consulta, que facilitará el contacto inicial con toda organización o institución pertinente tan pronto como haya surgido o se vaya intensificando una amenaza. También se podrá potenciar esta cooperación mediante reuniones más frecuentes de intercambio de información con otras organizaciones e instituciones interesadas y mediante el establecimiento de personas de enlace al respecto.

Conclusión

58. En la presente Estrategia, hemos identificado una serie de amenazas para nuestra estabilidad y nuestra común seguridad, y hemos impartido directrices estratégicas para nuestra labor de prevención y lucha contra dichas amenazas. Se encomendará al Consejo Permanente y al Foro de Cooperación en materia de Seguridad a que, junto con las instituciones, las operaciones sobre el terreno y la Secretaría, contribuyan a la puesta en práctica y al seguimiento de la presente Estrategia en el marco de sus respectivos mandatos y competencias. Toda respuesta eficiente, y por ende eficaz, requerirá una actuación coordinada y cohesiva de todos los órganos e instituciones de la OSCE. La Presidencia en ejercicio se encargará, en nombre del Consejo Ministerial y del Consejo Permanente, de la tarea de coordinar la ejecución de la presente Estrategia y de toda consulta que sea necesaria a dicho fin. La Conferencia Anual para el Examen de la Seguridad ofrece una oportunidad para examinar periódicamente la Estrategia y su puesta en práctica y para identificar y analizar toda nueva amenaza o desafío que vaya surgiendo. Dicha Conferencia podrá servir también de ocasión para que la Organización ponga en marcha la preparación de medidas de respuesta adicionales, así como el desarrollo de la propia Estrategia, si fuere necesario. Es preciso además que nuestra respuesta sea integrada con la de otras organizaciones e instituciones. Centraremos nuestro esfuerzo en áreas o cuestiones en donde la OSCE goce de alguna ventaja real. Deseamos una Organización reforzada para hacer frente en común a las amenazas y desafíos que vayan surgiendo en toda el área de la OSCE, y que al mejorar la seguridad humana, reporte una ventaja apreciable a la vida de cada persona, razón de ser y meta de toda nuestra labor.

II. DOCUMENTO ESTRATÉGICO DE LA OSCE PARA LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y MEDIOAMBIENTAL

DOCUMENTO ESTRATÉGICO DE LA OSCE PARA LA DIMENSIÓN ECONÓMICA Y MEDIOAMBIENTAL

El Consejo Ministerial de la OSCE,

Reafirmando la singular importancia de la dimensión económica y medioambiental en el concepto integral de la seguridad y la cooperación adoptado por la OSCE, así como su función en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto,

Recordando los principios del Acta Final de Helsinki 1975 relativos a la cooperación en el ámbito de la economía, la ciencia y la tecnología, y el medio ambiente,

Reconociendo la importancia del Documento de Clausura de la Conferencia de la CSCE sobre Cooperación Económica en Europa (Bonn 1990) en el establecimiento de un juego de compromisos clave en la esfera económica y medioambiental, y resumiendo dichos compromisos, así como los consignados en otros documentos y decisiones de la OSCE, particularmente en su Carta sobre la Seguridad Europea aprobada en la Cumbre de la OSCE en Estambul en 1999, en lo concerniente la cooperación y la adopción de medidas en dicha esfera,

Tomando como fundamento la Decisión N° 5 de la Décima Reunión del Consejo Ministerial de la OSCE en Oporto, en la que se pedía que se prepare un documento con la nueva estrategia de la OSCE en la dimensión económica y medioambiental,

Teniendo en cuenta los grandes cambios y la notable evolución de la situación económica y medioambiental en el área de la OSCE durante el último decenio, que han reportado no sólo progresos y éxitos, sino también nuevas amenazas y desafíos de índole económica y medioambiental,

Reiterando la determinación de los Estados participantes de responder a tales amenazas y desafíos económicos y medioambientales mediante la definición de una estrategia con prioridades claras, que aproveche plenamente todo recurso y toda ventaja comparativa de que disponga la OSCE,

Convencido de que una cooperación más eficaz por parte de todos los Estados participantes de la OSCE sobre una base de igualdad, recíprocamente ventajosa y no discriminatoria para neutralizar las amenazas y los desafíos causados por factores económicos y medioambientales puede constituir una contribución esencial a la seguridad, la estabilidad, la democracia y la prosperidad en la región de la OSCE,

Reiterando la determinación de todos los Estados participantes de seguir reforzando nuestra cooperación a este fin con otras instituciones y organizaciones internacionales y regionales, entre ellas la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas, de conformidad con la Plataforma para la Seguridad Cooperativa,

Ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. Desafíos y amenazas en la dimensión económica y medioambiental

1.1 Durante el pasado decenio, muchos de nuestros países han avanzado notablemente hacia el logro de nuestros objetivos comunes, definidos en el Documento de Bonn 1990, de un desarrollo y crecimiento económico sostenible, la mejora de la calidad y del nivel de vida, la utilización eficiente de los recursos económicos y la protección del medio ambiente. Estos objetivos seguirán siendo válidos durante largos años.

1.2 Nuestro compromiso común para con los principios de la economía de mercado ha coadyuvado a aumentar el rendimiento y mejorar la eficiencia de nuestras economías. El penoso y a veces difícil proceso de transición y de reforma, emprendido en una serie de países, ha hecho que las condiciones para el desarrollo sean más estables, y ha facilitado la cooperación e incluso la integración económica entre nuestros países.

1.3. Sin embargo, estos importantes éxitos han sido a veces desiguales y han venido acompañados por la aparición de nuevas e inquietantes tendencias, y por amenazas tanto económicas como medioambientales contra nuestra seguridad y estabilidad.

1.4 La mundialización, la liberalización y la evolución tecnológica brindan nuevas oportunidades para el comercio, el crecimiento y el desarrollo, pero no han beneficiado por igual a todos los Estados participantes, al haber ahondado en algunos casos las diferencias económicas entre nuestros países y en el interior de algunos de ellos. En el contexto de una apertura cada vez mayor de las economías nacionales y de su mayor vulnerabilidad a impactos económicos y desequilibrios financieros provenientes del exterior, ello dificulta aún más la gestión de la mundialización con el fin de que sus ventajas repercutan en provecho de todos y coadyuven a nuestra seguridad común.

1.5 Pese a los progresos reportados por la difusión de la economía de mercado en el área de la OSCE, algunos Estados participantes todavía necesitan ayuda para su proceso de transición y de reforma y para su integración equitativa y eficiente en la economía mundial.

1.6 La agravación de las desigualdades económicas y sociales, la demora en instaurar un Estado de derecho, la deficiente gestión, la corrupción, la pobreza generalizada y toda tasa elevada de desempleo son algunos de los factores que empeoran ciertas amenazas mundiales tales como el terrorismo, el extremismo violento, la delincuencia organizada transnacional, así como ciertas actividades económicas ilegales, entre ellas el blanqueo de dinero, la trata y todo otro tipo de tráfico ilícito, y la migración ilegal. Ciertos conflictos entre Estados y en el interior de algunos de ellos obstaculizan a su vez el desarrollo y la cooperación económica regional y socavan la seguridad de las vías de comunicación y de las vías de transporte de energía, entre otras.

1.7 Durante estos últimos años ha ido en aumento nuestra inquietud acerca del deterioro y la degradación del medio ambiente, la explotación insostenible de recursos naturales y la mala gestión del reprocesamiento y la eliminación de desechos, por sus graves secuelas para la salud, el bienestar, la seguridad y la estabilidad en nuestros países, al desequilibrar el ecosistema. Estos factores, junto con las dificultades de acceso a los recursos y los efectos negativos externos de la contaminación, pueden causar tensiones entre los países. Toda catástrofe ecológica, ya sea imputable a causas naturales, a actividades económicas o a atentados terroristas puede suponer una grave amenaza para nuestra estabilidad y seguridad.

1.8 Todo problema de gestión pública, de ineficiencia institucional o de debilidad de la sociedad civil, de falta de transparencia o de responsabilidad gestora en el sector público o en el privado, toda deficiencia del marco legal o reglamentario de la economía o del entorno ecológico o en la observancia de dicho marco, la falta de seguridad a nivel nacional o personal y el trato indebido de los sectores más vulnerables de la población, la mala gestión del sector público y la explotación insostenible de los recursos naturales, la corrupción y la inobservancia de la ética o de las prácticas de buena gestión empresarial, privan a los Estados participantes de su capacidad para generar un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, y para responder con eficacia a los desafíos económicos y medioambientales y a las amenazas contra la seguridad y la estabilidad, por lo que dichos problemas deberán ser plenamente resueltos. La buena gestión pública a nivel tanto internacional como nacional es esencial para el bienestar, la seguridad y la estabilidad en la región de la OSCE.

1.9 El resultado de la mundialización dependerá de la política adoptada por nuestros gobiernos e instituciones internacionales, así como de cómo respondan a dicha política el sector privado y la sociedad civil. La buena gestión pública, particularmente la adopción de políticas que favorezcan el crecimiento del sector privado, la funcionalidad del mercado y la coherencia del marco interno con el internacional, es un factor esencial para que las ventajas del crecimiento económico y de la mundialización se potencien al máximo y se distribuyan equitativamente, y para que el proceso de transición tenga éxito.

2. Nuestra respuesta y medidas que adoptaremos

Nuestra común respuesta frente a los desafíos y las amenazas económicas y medioambientales contra la seguridad nos llevará a desarrollar aún más la cooperación entre los Estados participantes en diversos ámbitos, así como a adoptar medidas y políticas destinadas a promover la buena gestión a todos los niveles, con miras a obtener un desarrollo que sea sostenible en todas sus vertientes y a proteger el medio ambiente. En su respuesta, la OSCE obrará en el marco de su Plataforma para la Seguridad Cooperativa, con el fin de que, teniendo plenamente en cuenta las actividades de las demás organizaciones e instituciones internacionales, la labor de todas ellas se complemente mutuamente y se obtengan ventajas sinérgicas.

2.1 La cooperación como vía de acceso al desarrollo, la seguridad y la estabilidad

2.1.1 La cooperación económica sigue siendo un elemento esencial del cometido de la OSCE. Estimamos que una mayor cooperación entre los Estados participantes puede coadyuvar

en gran medida a hacer frente a los desafíos y las amenazas incipientes, tanto económicas como medioambientales, a la seguridad. La cooperación entre los Estados participantes y las organizaciones e instituciones internacionales y regionales a las que pertenecen constituye una vía esencial para fomentar la seguridad y la estabilidad y para prevenir posibles conflictos en la región de la OSCE. Es necesario promover la cooperación económica y medioambiental dentro del área de la OSCE para evitar que surjan nuevas divisiones y para salvar las disparidades entre nuestros países y en su interior, y conseguir resultados duraderos.

- 2.1.2 Nuestra cooperación debe basarse en la solidaridad, la transparencia, arreglos de asociación funcional equitativos y no discriminatorios, la mutua rendición de cuentas y el pleno respeto por los intereses de todos los Estados participantes de la OSCE. Si alguna medida en el ámbito económico tiene consecuencias negativas para otros Estados participantes, trataremos de reducir al mínimo este efecto, en consonancia con nuestras obligaciones internacionales.
- 2.1.3 Seguiremos cooperando estrechamente unos con otros y con las instituciones y organizaciones regionales e internacionales correspondientes, a través del intercambio de información, datos estadísticos, servicios periciales, saber técnico y prácticas recomendadas, así como fomentando el establecimiento de redes empresariales e informativas, la concertación de acuerdos o pactos comerciales, la aplicación de una política concertada de normalización y armonización de productos, asistencia y asesoramiento técnicos y el fomento de proyectos y programas conjuntos, tanto públicos como privados, en los ámbitos que sean del caso.
- 2.1.4 En particular, trataremos de fomentar la cooperación pública y privada en ámbitos tales como el comercio, el transporte, la energía, la protección medioambiental, las comunicaciones, las finanzas, las inversiones, la enseñanza, la ciencia y la tecnología, así como el desarrollo de la cooperación empresarial en toda la región de la OSCE.

Integración en la economía mundial

- 2.1.5 Para que nuestros países puedan beneficiarse de la mundialización y de la liberalización del comercio, es preciso como condición previa que su economía se integre con éxito en la economía mundial. Nos ayudaremos mutuamente a potenciar la integración de nuestras economías en el sistema económico y financiero internacional, sobre todo mediante una pronta adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Nos esforzaremos por ampliar la cooperación entre los órganos rectores de nuestras economías y también con las instituciones financieras y otras organizaciones que cuenten con los recursos y los conocimientos especializados necesarios para proporcionar a los Estados participantes la asistencia técnica que necesiten para alcanzar tales objetivos.

Integración regional

- 2.1.6 Los acuerdos y los procesos de integración regional y subregional pueden dar un impulso importante al desarrollo comercial y económico en la región de la OSCE y en los Estados participantes en esta Organización.
- 2.1.7 Aprovecharemos toda oportunidad que se presente de integración y cooperación económica, tanto regional como subregional, que sea de mutuo provecho. Nos avenimos a reforzar nuestra cooperación con miras a ayudar a los Estados participantes a reconocer y a aprovechar tales oportunidades.
- 2.1.8 Con el fin de velar por que los procesos de integración funcionen en armonía y se complementen entre sí, procuraremos que tengan debidamente en cuenta los intereses económicos de otros Estados participantes y no contribuyan a crear nuevas divisiones. A este fin, estimularemos el diálogo directo entre los Estados participantes interesados. La creación de espacios económicos comunes podría coadyuvar a esos procesos. Todo acuerdo de comercio regional y subregional debe ser compatible con las normas y obligaciones enunciadas por la OMC.

Comercio y acceso a los mercados

- 2.1.9 El comercio y la inversión internacional son factores cruciales para acelerar el crecimiento económico y promover el desarrollo de la economía. La creación de mercados abiertos e integrados en la región de la OSCE cuyo funcionamiento se rija por normas compatibles o armonizadas, así como una mayor liberalización, reportarían importantes ventajas económicas y de otro tipo para todos los Estados participantes en la OSCE. Tales mercados impulsarían aún más la cooperación y la integración económica dentro de la región de la OSCE.
- 2.1.10 Asimismo, estamos convencidos de que los Estados participantes se beneficiarían de toda medida que facilite su acceso al mercado, entre ellas la reducción de los aranceles y de las barreras aduaneras, la eliminación gradual de todo obstáculo existente que no sea de tipo arancelario, la armonización de los regímenes aduaneros y del comercio exterior, la armonización o la equiparación de las normas técnicas y la simplificación de las vías de acceso a los recursos financieros, particularmente a los préstamos y las inversiones. Seguiremos buscando la manera de avanzar a dicho respecto en los foros apropiados.

Finanzas

- 2.1.11 Deseamos que siga funcionando un sólido marco internacional para prevenir y solucionar crisis financieras y respaldamos el empeño del Fondo Monetario Internacional (FMI) en reforzar sus tareas de vigilancia. Al insistir en la necesidad de garantizar la estabilidad financiera, nos comprometemos a promover y aplicar normas de contabilidad del máximo rigor. Seguiremos desarrollando el régimen financiero legal y reglamentario contra el blanqueo de dinero y la corrupción, velando por su estricta observancia, y tipificando como delito la financiación del terrorismo.

Energía

- 2.1.12 Reconocemos que un alto nivel de seguridad en el ámbito de la energía exige un suministro de energía que sea seguro, económicamente viable, comercialmente rentable y ecológicamente correcto, asentado en contratos de suministro a largo plazo en los casos en que proceda. Estimularemos el diálogo en el ámbito de la energía, así como toda iniciativa por diversificar el suministro, velando por la seguridad de las rutas de suministro, y mejorando la eficiencia en el uso de los recursos energéticos. Asimismo, apoyaremos el futuro desarrollo y la explotación de fuentes de energía nuevas y renovables.

Inversión en la industria y en las infraestructuras

- 2.1.13 Somos conscientes de que la inversión tanto interna como externa, particularmente en la industria, y en infraestructuras al servicio de las comunicaciones, del transporte y de la energía, constituye un requisito indispensable para un crecimiento económico sostenible y ecológicamente responsable, el aumento del empleo, la elevación del nivel de vida y la reducción del nivel de pobreza, y por tanto, para la seguridad y la estabilidad en toda la región de la OSCE. Intensificaremos el intercambio de información y de experiencias acerca de las vías más recomendables para atraer la inversión, particularmente la inversión directa externa, y eliminaremos los obstáculos que la dificultan.

Transportes

- 2.1.14 Alentamos el desarrollo en la región de la OSCE de redes de transporte eficientes e integradas, en las que se elimine todo riesgo evitable para la seguridad, y que no vulneren el medio ambiente. A este respecto, daremos la máxima prioridad al funcionamiento ininterrumpido de las rutas de transporte ya existentes y a la construcción de otras nuevas, en los casos en que esté económicamente justificado.

2.2. Fortalecimiento de la buena gestión

- 2.2.1 La buena gestión pública y empresarial y un buen marco institucional son los fundamentos sobre los que se basa una sólida economía, que atraiga inversiones y que de esa manera permita a los Estados reducir la pobreza y las desigualdades, aumentar la integración social y las oportunidades para todos, y proteger el medio ambiente. La buena gestión a todos los niveles coadyuva a la prosperidad, la seguridad y la estabilidad. La paz, las buenas relaciones internacionales, la seguridad y la estabilidad del Estado, así como el amparo de la seguridad general y de cada persona y el respeto de los derechos humanos en el marco del Estado de derecho, son factores esenciales para crear el clima de confianza requerido para propiciar un desarrollo positivo tanto en lo económico como en lo social.

- 2.2.2 La buena gestión interesa por igual a todos los Estados participantes, por lo que todos hemos acordado esforzarnos en nuestro respectivo ámbito nacional, con el apoyo de las instituciones internacionales pertinentes, para fortalecer la buena gestión en todos sus aspectos y crear métodos de cooperación que nos permitan ayudarnos mutuamente a conseguir este objetivo.
- 2.2.3 La buena gestión es fruto de un enfoque estratégico integral y a largo plazo, que evita que los éxitos logrados en un campo puedan ser frustrados por deficiencias en otro. Seguiremos cooperando en orden al desarrollo de una buena estrategia de la gestión pública y compartiremos nuestra experiencia en lo que se refiere a la introducción de prácticas de gestión recomendables.

Fomento de la transparencia y lucha contra la corrupción

- 2.2.4. La transparencia en los negocios públicos es una condición esencial para poder pedir razón y cuenta de su gestión a las autoridades públicas y para que haya una participación activa de la sociedad civil en los procesos económicos. La transparencia aumenta la confianza y hace más predecible el curso de una economía que además funcione en un marco legal adecuado y plenamente respetuoso del Estado de derecho. Para velar por esta transparencia, es sumamente importante disponer de medios informativos libres y pluralistas que gocen de plena independencia frente a toda presión política o financiera.
- 2.2.5 Aumentaremos la transparencia de nuestra gestión pública mediante el desarrollo de procesos y de instituciones que faciliten puntualmente información, y datos estadísticos fidedignos acerca de toda cuestión de interés público en los ámbitos económico y medioambiental a los medios informativos, la comunidad empresarial, la sociedad civil y la población, con miras a promover un diálogo entre personas bien informadas que dé respuesta a toda pregunta oportuna, lo cual es fundamental para que el proceso decisorio pueda responder a tiempo al cambio y a las necesidades y deseos de la población.
- 2.2.6 La transparencia es asimismo importante para poner al descubierto y llevar ante la justicia toda forma de corrupción eventual, que socave nuestra economía o nuestra sociedad. Para vencer la corrupción hará falta no sólo transparencia, sino también que los Estados participantes asuman una estrategia integral y a largo plazo para luchar contra ella.
- 2.2.7 Convenimos en que una de nuestras prioridades sea la de eliminar la corrupción en todas sus formas. Estudiaremos la posibilidad de adherirnos a todo convenio internacional y a otros instrumentos en el ámbito de la lucha contra la corrupción, al tiempo que abogaremos por su ratificación, y respaldaremos su plena aplicación, particularmente de los que son fruto de la labor del Consejo de Europa y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Nos felicitamos por la adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y confiamos en su pronta firma, ratificación y entrada en vigor.

Mejora de la gestión de los recursos públicos

- 2.2.8 Otro elemento esencial de toda buena gestión es la eficiencia en la gestión de los recursos públicos por medio de instituciones firmes y eficientes, de un funcionariado bien formado y eficaz, y de procesos presupuestarios solventes. La buena gestión de los recursos públicos, particularmente de la recaudación de impuestos, de la preparación del presupuesto y de su eficiente puesta en práctica, así como de la contratación pública, es particularmente importante a la hora de prestar servicios públicos y sociales eficientes. Trataremos de dotar de una sólida base financiera a nuestra administración pública, a fin de seguir reforzando su eficiencia y eficacia a todos los niveles.

Creación de un entorno favorable a las empresas y fomento de la pequeña y la mediana empresa (PYME)

- 2.2.9 La buena gestión pública presupone la creación de un marco legal, institucional y de política económica, que favorezca el desarrollo comercial y empresarial y la confianza de los inversores. Esto implica promulgar y aplicar un marco legal favorable al comercio, que promueva y proteja la propiedad privada, reglamentando clara y eficientemente la actividad económica y simplificando todo procedimiento o trámite requerido. Estamos decididos a establecer marcos legales e institucionales bien definidos que coadyuven al desarrollo de las empresas, incluidas las PYME, y al fomento de las inversiones.

Mejora de las prácticas de gestión empresarial

- 2.2.10 La buena gestión empresarial, basada en una administración eficaz, en prácticas eficientes de auditoría y contabilidad, y en la observancia y el respeto del orden legal y los reglamentos, y de códigos de conducta o deontología profesional establecidos en estrecha consulta con el mundo empresarial, es fundamental para que pueda funcionar una economía saneada. Como se ha comprobado a menudo, el colapso de la gestión empresarial puede ocasionar serios problemas y provocar situaciones de crisis en otras economías interrelacionadas de los Estados participantes.
- 2.2.11 Nos esforzaremos por favorecer una buena gestión empresarial basada en un estrecho diálogo con el mundo empresarial y la sociedad civil, a través de las cámaras de comercio, las asociaciones de empresas y otros foros. Alentamos a los Estados participantes a que adopten voluntariamente ciertas directrices, como los principios de gestión empresarial de la OCDE y las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales, y a que promuevan la Iniciativa del Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Asimismo, alentaremos a la comunidad empresarial a que tenga en cuenta en sus actividades las necesidades sociales, ecológicas, humanitarias y de seguridad de los Estados participantes.

Desarrollo del capital humano

- 2.2.12 Los recursos humanos son un factor fundamental para el crecimiento y el desarrollo económico, que requiere conocimientos y pericia profesional en asuntos económicos,

empresariales, administrativos, jurídicos, científicos y de otra índole. Adoptaremos las medidas que haga falta para mejorar la formación profesional e intensificaremos nuestra cooperación, particularmente con instituciones y organizaciones internacionales especializadas, con miras a facilitar y mejorar el acceso a centros educativos, de investigación y de capacitación, aumentando el número de plazas disponibles en programas de becarios y de prácticas.

Condiciones sociales

- 2.2.13 La buena gestión pública y el desarrollo sostenible suponen la adopción de políticas y sistemas que promuevan la cohesión y la solidaridad social. Nos esforzaremos por dar a todos acceso, a un coste razonable, a servicios sociales básicos de salud, de jubilación y de enseñanza y por dar amparo suficiente a los grupos socialmente vulnerables de la población, previniendo toda forma de exclusión social.
- 2.2.14 Estamos decididos a adoptar medidas para mejorar la situación social, mediante la identificación de los segmentos vulnerables de la sociedad a fin de prestarles ayuda, proporcionando redes de seguridad apropiadas y eficaces, reforzando los servicios sanitarios, mejorando la oferta de empleo y mediante programas de rehabilitación.

2.3 Velar por un desarrollo sostenible

- 2.3.1 La OSCE ha asumido el compromiso de propiciar un desarrollo sostenible, orientado al logro de un crecimiento económico que reduzca la pobreza, pero que tenga plenamente en cuenta las repercusiones de la actividad humana en el medio ambiente. Respaldamos las medidas globales previstas en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en el Programa 21, en el Consenso de Monterrey y en los objetivos acordados para el desarrollo en foros internacionales, particularmente los enunciados en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, así como en el Plan de aplicación adoptado en la Cumbre Mundial de 2002 de Johannesburgo sobre desarrollo sostenible.
- 2.3.2 Con este fin, seguiremos obrando y cooperando, según proceda, al servicio del desarrollo social y económico y de la protección del medio ambiente, mediante medidas destinadas a:
- a) Fomentar enfoques coordinados para crear marcos institucionales al servicio de un desarrollo sostenible, reforzando, si procede, los órganos rectores y los mecanismos encargados de velar por el cumplimiento de las normas aplicables en este campo;
 - b) Formular y preparar programas y estrategias nacionales de desarrollo sostenible, con la participación de la comunidad empresarial y de la sociedad civil, con miras a iniciar su puesta en práctica en el año 2005;
 - c) Fomentar la participación de la sociedad civil en la formulación y la aplicación de políticas de desarrollo sostenible;

- d) Reforzar la función de las autoridades locales y de otros agentes interesados en la aplicación del Programa 21 y de las conclusiones de la Cumbre Mundial de Johannesburgo;
 - e) Mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos naturales y prevenir todo deterioro del hábitat ecológico; y
 - f) Crear condiciones propicias y mecanismos eficientes para la movilización de recursos, tanto internos como externos, al servicio del desarrollo, y fomentar un entorno social favorable al desarrollo.
- 2.3.3 Respal damos toda política de los Estados participantes por reducir la pobreza mediante un desarrollo sostenible, así como los programas nacionales de reducción de la pobreza de los países con economías en transición. Alentaremos a las instituciones y organizaciones internacionales que cuenten con la pericia y los recursos pertinentes a que brinden la asistencia y el asesoramiento necesarios.
- 2.4 Protección del medio ambiente**
- 2.4.1 Nuestro común deseo es otorgar una elevada prioridad, en todos nuestros Estados, a la protección del medio ambiente. A la luz del creciente impacto de los factores ecológicos en la prosperidad, la seguridad y la estabilidad de nuestros Estados y en la salud de su población, alentamos el diálogo y el intercambio voluntario de información acerca de prácticas ecológicas recomendables y otras cuestiones importantes para los Estados participantes, así como sobre tecnología ecológicamente correcta.
- 2.4.2 Reforzaremos nuestra cooperación para resolver juntos problemas medioambientales graves tales como la contaminación, particularmente cuando dichos problemas tengan repercusiones externas, así como para remediar ciertos males como la explotación insostenible de recursos naturales, con miras a prevenir riesgos ecológicos y sus secuelas irreversibles sobre el medio ambiente y la salud. Para fomentar una gestión económica y sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales, es indispensable disponer de un marco legal e institucional interno que sea firme y riguroso en la protección del medio ambiente.
- 2.4.3 Evaluaremos periódicamente el estado de nuestro medio ambiente, aprovechando la labor ya realizada por organizaciones del sistema de las Naciones Unidas tales como la CEPE, el PNUMA, el PNUD, la OMM y la FAO. En ese sentido, apoyamos el desarrollo de la iniciativa mundial en favor del medio ambiente y la seguridad PNUMA-PNUD-OSCE. Deseamos asimismo una cooperación más estrecha con el proceso pro medio ambiente al servicio de Europa, partiendo de lo ya establecido en la Quinta Conferencia Ministerial, que tuvo lugar en Kiev en 2003.

- 2.4.4 Compartiremos y difundiremos, a título voluntario, toda esta información acerca del estado de nuestro medio ambiente entre todos los Estados participantes, a fin de que todo Estado que haya sufrido o pueda sufrir un deterioro medioambiental esté plenamente informado acerca del estado ecológico actual y de todo peligro latente. Toda amenaza contra el medio ambiente, particularmente todo riesgo de catástrofe natural o provocada por el hombre, debe ser detectada a tiempo y ser afrontada conjuntamente por los Estados participantes.
- 2.4.5 Alentaremos a los Estados a que estudien la conveniencia de ratificar los instrumentos jurídicos internacionales existentes sobre el medio ambiente, particularmente los de Naciones Unidas, y respaldaremos su plena aplicación por todo Estado que son parte en los mismos. Los Estados participantes que han ratificado el Protocolo de Kioto instan encarecidamente a los Estados participantes que aún no lo hayan hecho a que lo ratifiquen pronto.
- 2.4.6 Promoveremos la formación profesional en asuntos de medio ambiente y seguridad a nivel de la administración nacional, regional y local, y al servicio de la comunidad empresarial, así como el desarrollo de servicios técnicos y de investigación en aras de una buena gestión del medio ambiente y de los recursos naturales.

3. Potenciando la función de la OSCE

La OSCE puede potenciar su función en orden al logro de nuestros objetivos en la dimensión económica y medioambiental mediante:

- El fomento del diálogo entre los Estados participantes acerca de cuestiones económicas y medioambientales mediante un mejor aprovechamiento de las reuniones del Foro Económico y del Consejo Permanente de la OSCE y de su Subcomité para Asuntos Económicos y Medioambientales;
- La mejora de los procesos por los que se examina el cumplimiento de los compromisos;
- El desarrollo de la capacidad de la OSCE para prestar asesoramiento y asistencia a todos los Estados participantes en la observancia de sus compromisos, introduciendo programas y proyectos en áreas donde la Organización pueda aportar algo o en las que posea o pueda obtener servicios periciales o recursos rentables;
- El desarrollo de su propia capacidad para movilizar y facilitar el despliegue eficaz de los servicios periciales y recursos de otras entidades internacionales.

3.1 Fomento del diálogo

- 3.1.1 El Foro Económico sigue siendo el evento anual más importante de la dimensión económica y medioambiental de la OSCE, por lo que sirve de foco para la labor anual en dicha dimensión. Cabría potenciar su labor centrando mejor sus temas sobre cuestiones

del máximo interés, mejorando el proceso preparatorio y previendo un procedimiento eficaz para dar seguimiento a sus deliberaciones.

- 3.1.2 El Subcomité Económico y Medioambiental del Consejo Permanente constituye un instrumento importante para mantener abierto el diálogo sobre cuestiones de la dimensión económica y medioambiental, así como para preparar y dar seguimiento al Foro Económico. Haremos nuevos esfuerzos por incorporar con mayor regularidad las cuestiones económicas y medioambientales al orden del día de la OSCE, y particularmente de su Consejo Permanente, valiéndonos de las recomendaciones que el Subcomité Económico y Medioambiental emita a tenor de su mandato. La Oficina del Coordinador de la OSCE para las Actividades Económicas y Medioambientales prestará apoyo funcional a dicho debate.
- 3.1.3 Con el fin de centrar el diálogo entre los Estados participantes sobre las cuestiones clave de esta dimensión, la Oficina del Coordinador de la OSCE para las Actividades Económicas y Medioambientales identificará las áreas donde la Organización pueda aportar algo a la cooperación económica y medioambiental. En apoyo de la labor de la OSCE en materia de alerta temprana y de prevención de conflictos, catalogará asimismo y supervisará, siempre que proceda, todo desafío y amenaza económica y medioambiental a la seguridad y a la estabilidad en la región de la OSCE, en colaboración con toda otra organización internacional interesada. La Oficina preparará informes sobre cuestiones económicas y medioambientales y los presentará, junto con sus propuestas, al Consejo Permanente por conducto del Subcomité Económico y Medioambiental para que sean objeto de todo nuevo debate, decisión o medida que proceda. Deberá coordinar su labor con la de otras organizaciones e instituciones, a fin de evitar toda duplicación de tareas y de obtener sinergias.

3.2 Mejora del proceso de examen de la observancia de los compromisos

- 3.2.1 Reconocemos la importancia de examinar de modo coherente el cumplimiento de los compromisos contraídos en el seno de la OSCE, y de evaluar las amenazas concretas a la seguridad en la dimensión económica y medioambiental. Con este fin, reforzaremos el examen anual del cumplimiento de los compromisos de la OSCE en la dimensión económica y medioambiental.
- 3.2.2 Confiamos en que la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas siga desempeñando una función de apoyo en el examen de los compromisos de la OSCE en la dimensión económica y medioambiental. Pedimos al Secretario General que llegue a un acuerdo con la CEPE para sentar una base para el futuro examen y la supervisión de la situación económica y medioambiental en el área de la OSCE, una vez que haya presentado su propuesta al Subcomité Económico y Medioambiental para su estudio previo. Cabrá también solicitar aportaciones de otras organizaciones internacionales.
- 3.2.3 Además de proporcionar evaluaciones anuales para el Foro Económico, la CEPE podrá informar, en los casos en que proceda, acerca de los resultados de sus actividades de supervisión, de conformidad con el acuerdo que se concierte al respecto. Se la invitará

también a participar en todo debate del Subcomité Económico y Medioambiental, que vaya a proseguir el examen del cumplimiento de los compromisos iniciado en el Foro Económico, así como en el examen de otros informes de la CEPE.

- 3.2.4 Encomendamos a la OCAEM que prosiga su cooperación con la CEPE y otras organizaciones asociadas para elaborar mecanismos de alerta temprana e indicadores para evaluar el cumplimiento de los compromisos, y que presente un informe acerca de los avances conseguidos ante el Subcomité Económico y Medioambiental para fines de 2004.
- 3.2.5 El examen anual en el Foro Económico abarcará tanto el examen general del cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de ciertos documentos clave de la dimensión económica y medioambiental, como un examen detenido del tema que se haya seleccionado. La labor de supervisión y examen debe efectuarse por medio de un debate entre los Estados participantes, que tenga en cuenta el parecer de todos los interesados, entre ellos el mundo empresarial, los círculos académicos y la sociedad civil. El proceso de examen deberá versar también sobre la labor de seguimiento de los foros anteriores.
- 3.2.6 Debe potenciarse la contribución de los círculos académicos, la comunidad empresarial y la sociedad civil a dicho proceso de examen, a la luz de lo dicho anteriormente, con la asistencia de organizaciones empresariales, cámaras de comercio y redes de ONG, con el objetivo de:
- Supervisar y evaluar la puesta en práctica por la normativa legal y la política interna de los Estados participantes de los compromisos contraídos en la OSCE;
 - Mejorar el conocimiento de los obstáculos que dificultan el crecimiento económico, y de las barreras que impiden el acceso al mercado o al comercio y las inversiones, así como de la necesidad de mejorar la transparencia para poder fomentar un desarrollo económico sostenible;
 - Identificar oportunidades y supervisar la eficacia de todo programa o proyecto de la OSCE destinado a responder a las necesidades nacionales y locales, o a respaldar el cumplimiento de los compromisos de la OSCE.

3.3 Fomento de la capacidad de asesoramiento y de asistencia

- 3.3.1 Los programas y proyectos son un instrumento importante por el que la OSCE presta asistencia a los Estados participantes para que puedan cumplir sus compromisos, y para prevenir y afrontar toda amenaza económica o medioambiental a su seguridad. La OSCE sólo debe emprenderlos directamente en áreas en las que pueda aportar algo y cuando disponga de los servicios periciales necesarios, o le sea rentable adquirirlos.
- 3.3.2 A fin de prestar asistencia y asesoramiento a los Estados participantes en cuanto al cumplimiento de sus compromisos, particularmente de los que se enuncian en la presente Estrategia, la OSCE, aprovechando los servicios periciales y recursos de su Secretaría, y

en particular de la OCAEM, de sus instituciones y de sus presencias sobre el terreno, obrando cada una de ellas en el marco de su respectivo mandato, y en cooperación con las organizaciones e instituciones pertinentes, debe preparar y ejecutar programas y proyectos de interés, destinados a:

- Fomentar la cooperación regional y transfronteriza entre los Estados participantes interesados sobre cuestiones económicas y medioambientales, para lo que podrá, entre otras cosas, organizar seminarios y conferencias regionales;
- Prestar asistencia a todo Estado participante, que lo solicite, en la preparación de normas legales o el desarrollo de instituciones, u organizando programas modelo de desarrollo institucional;
- Apoyar la pronta ratificación y promulgación interna de todo convenio internacional ya existente;
- Preparar y la organizar, a petición de Estados participantes, seminarios y cursos modelo de capacitación para personal empresarial, académico o de la administración tanto local regional y nacional y de las ONG;
- Desarrollar y prestar apoyo a programas de investigación que den a conocer mejor los desafíos y amenazas económicas y medioambientales a la seguridad y la estabilidad, y enseñen a afrontarlos.

3.3.3 Los proyectos y los programas de la OSCE en la dimensión económica y medioambiental deben ser transparentes y rentables, y deben llevarse a cabo conforme a lo previsto en los documentos y procedimientos pertinentes, que cabrá reformar, si procede. Deben formar parte de un enfoque programático, con calendarios y objetivos bien definidos, que permitan evaluar su eficacia.

3.4 Fortalecimiento de la capacidad de movilizar servicios de asistencia y de asesoramiento de otras organizaciones

3.4.1 En los casos en que se determine que es necesario llevar a cabo programas y proyectos que requieran una gran inversión de recursos, o servicios periciales de los que la OSCE no disponga, la Organización deberá tratar de movilizar y facilitar la participación de otras organizaciones e instituciones, como el PNUD y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Dada la amplitud de su función y su experiencia en ámbitos tales como la prevención de conflictos y la gestión de crisis, la OSCE debería también estar en condiciones de prestar asistencia a los Estados participantes que lo soliciten para coordinar operaciones en las que participen diversas organizaciones, siempre que se necesite un enfoque integral.

3.4.2 A este fin, la OSCE necesita seguir desarrollando sus vínculos operativos con organizaciones e instituciones internacionales dedicadas a actividades económicas y medioambientales en el área de la OSCE, y cooperar y coordinar estrechamente sus

actividades con ellas, así como, cuando proceda, concertando pactos de asociación, memorandos de entendimiento y programas conjuntos bien definidos, que eviten duplicaciones, aprovechen toda complementariedad y desarrollen sinergias. El desarrollo de vínculos de esta índole mejorará la capacidad de la OSCE para prestar el asesoramiento y la asistencia requerida por los Estados participantes, recurriendo, cuando haga falta, a otras instituciones y organizaciones que dispongan de los servicios periciales y recursos requeridos, reforzando así la función catalizadora de la OSCE en la dimensión económica y medioambiental.

- 3.4.3 A fin de ampliar este tipo de cooperación con otras organizaciones, reforzando así la capacidad de la OSCE de prestar la asistencia requerida por los Estados participantes para poner en práctica la presente Estrategia, la Organización tendrá que reforzar sus propios instrumentos en este campo, dotándose, si es preciso, de servicios periciales al respecto. El Consejo Permanente deberá adoptar toda decisión requerida a dicho fin.

4. Conclusión

4.1 Al hacer nuestra la presente Estrategia para la dimensión económica y medioambiental, que complementa nuestros anteriores compromisos, estamos dando un importante paso hacia la ampliación e intensificación de nuestra cooperación económica y medioambiental, velando así por la seguridad y la estabilidad integral de la región de la OSCE. Estamos decididos a alcanzar los objetivos y las prioridades que hemos acordado, por lo que examinaremos con regularidad los avances que se vayan haciendo en la aplicación de la presente Estrategia y de los compromisos que conlleva.